

Informe Especial

**Ayuda de la
UE a Túnez**



4
1977 - 2017



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel.: +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017

| | | | | |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-7011-5 | ISSN 1831-0842 | doi:10.2865/031387 | QJ-AB-17-002-ES-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-6975-1 | ISSN 1977-5687 | doi:10.2865/2928 | QJ-AB-17-002-ES-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-6984-3 | ISSN 1977-5687 | doi:10.2865/927495 | QJ-AB-17-002-ES-E |

© Unión Europea, 2017

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Informe Especial**Ayuda de la
UE a Túnez**

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4,
párrafo segundo)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala III del Tribunal, que está especializada en la fiscalización de los ámbitos de gasto de las acciones exteriores, la seguridad y la justicia. Para la elaboración de este informe, Karel Pinxten (decano de la Sala y Miembro ponente) recibió la asistencia de Gerard Madden (jefe de gabinete), Alejandro Ballester Gallardo (gerente principal), Nikolaos Zompolas (jefe de tarea) y los auditores Thomas Haellstrom, Erika Soveges y Nicola Berloco.



De izquierda a derecha: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco, Thomas Haellstrom.

Apartado

Abreviaciones

I - VIII Resumen

1 - 11 Introducción

1 - 6 Contexto nacional

7 - 8 Marco de cooperación de la UE

9 - 11 Financiación del desarrollo

12 - 15 Alcance y enfoque de la fiscalización

16 - 61 Observaciones

16 - 28 **El SEAE y la Comisión abordaron la mayoría de los desafíos clave con sustanciosos fondos adicionales en coordinación con los principales donantes, pero la ayuda no se focalizó lo suficiente**

17 - 22 Los fondos aumentaron considerablemente para hacer frente a las necesidades urgentes

23 - 25 Los fondos se repartieron entre demasiados ámbitos

26 - 28 Las acciones de la UE estaban bien coordinadas con los principales donantes, pero no tuvo éxito la programación conjunta con los Estados miembros

29 - 61 **Básicamente las acciones de la UE ayudaron a Túnez, pero hubo deficiencias en la ejecución de los programas por la Comisión**

30 - 44 El apoyo presupuestario general se desembolsó con rapidez pero la condicionalidad ligada al mismo resultó demasiado flexible

45 - 47 El préstamo de ayuda macrofinanciera supuso un valioso acceso a la financiación pese a los retrasos y a su bajo porcentaje de desembolso

48 - 54 Los programas de apoyo presupuestario sectorial fueron pertinentes pero carecían de una estrategia creíble

55 - 61 Los proyectos abordaban cuestiones pertinentes pero sufrieron el efecto de sus insuficiencias de diseño y de retrasos

62- 73 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Lista de programas de apoyo sectorial y de ayuda macrofinanciera

Anexo II — Lista de proyectos

Respuestas de la Comisión y del SEAE

AFD: Agencia Francesa de Desarrollo

AMF: Ayuda Macrofinanciera

BDA: Banco Africano de Desarrollo

BEI: Banco Europeo de Inversiones

BERD: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo (de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)

CCE: Contratos de Consolidación Estatal

CRIS: Sistema Común de Información RELEX

DUE: Delegación de la Unión Europea

FMI: Fondo Monetario Internacional

IEV: Instrumento Europeo de Vecindad

IEVA: Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

MUA: Marco Único de Apoyo

NIF: Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad

PAR: Programa de Ayuda a la Reactivación

PAS: Programas de Apoyo Presupuestario

PEFA: Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera

PIN: Programa Indicativo Nacional

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SPRING: Programa de apoyo a la cooperación, las reformas y el crecimiento integrador

I La «Revolución de los Jazmines» de enero de 2011 está considerado el primero de la serie de levantamientos que marcaron la «Primavera Árabe». Desde entonces, Túnez ha avanzado notablemente en su transición política a la democracia a través de un período de incertidumbre caracterizado por la inestabilidad política, los conflictos sociales y los atentados terroristas. La UE ha aportado un apoyo político y financiero significativo para ayudar a Túnez a encarar los nuevos desafíos, y así en el período 2011-2015 asignó a este país una ayuda bilateral de 1 300 millones de euros.

II El Tribunal examinó si la ayuda de la UE aportada a Túnez a raíz de la revolución de la Primavera Árabe de 2011 había sido gastada adecuadamente y llegó a la conclusión de que en general había sido así, puesto que contribuyó significativamente a la transición democrática y a la estabilidad económica del país después de la revolución. No obstante, la gestión de la ayuda por la Comisión presentaba una serie de deficiencias.

III El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión respondieron rápidamente con su apoyo financiero a dos de los desafíos clave: la crisis económica y la transición democrática. El Tribunal constató que la Comisión quiso abarcar demasiados ámbitos con el resultado de que el impacto potencial de su ayuda quedó diluido y de que sus numerosas acciones resultaban difíciles de gestionar. Las acciones de la UE estaban bien coordinadas con los principales donantes y en el seno de las instituciones y los departamentos de la UE, pero no tuvo éxito la programación conjunta con los Estados miembros.

IV La financiación de la UE se canalizó a través de distintas modalidades: el apoyo presupuestario general y sectorial, la ayuda macrofinanciera (AMF) y una serie de proyectos independientes.

V

Cuatro programas de apoyo sectorial de grandes dimensiones transfirieron rápidamente grandes volúmenes de fondos, y ayudaron a los homólogos tunecinos a configurar el programa de las reformas. No obstante, las condiciones de desembolso resultaron demasiado flexibles y restaron incentivos a los socios para adoptar las medidas especificadas en los convenios de financiación. Desde 2010 no se ha realizado la evaluación PEFA (gasto público y rendición de cuentas financiera), que podría constituir la prueba irrefutable del logro de avances reales en las reformas del sector de las finanzas públicas, y está previsto que la próxima evaluación concluya en marzo de 2017.

VI

La lentitud de la ejecución constituyó una deficiencia de primer orden que aquejó tanto al préstamo de AMF como a la mayor parte del apoyo presupuestario sectorial y los proyectos. El préstamo de AMF ayudó a Túnez a acceder a la financiación en condiciones favorables. El apoyo presupuestario sectorial se concedió a tres sectores, pero dos de ellos carecían de una estrategia sectorial creíble. Tanto en el apoyo presupuestario sectorial como en los proyectos, el Tribunal encontró casos de objetivos de las acciones que no eran ni específicos ni medibles.

VII

Las autoridades tunecinas aplicaron algunas reformas significativas, aunque a un ritmo muy lento. La lentitud de la ejecución estuvo motivada fundamentalmente por numerosos cambios de gobierno y por la trascendencia y el número de los desafíos planteados. La Comisión se ha comprometido a continuar apoyando a Túnez, tanto en el plano político como en el financiero, a encarar estos desafíos.

VIII

En el presente informe se formula una serie de recomendaciones para mejorar la planificación de la ayuda y la gestión de las acciones de la UE.

Contexto nacional

01

Túnez es un país con un nivel de renta media baja situado en el Norte de África. En 2015 su población sumaba un total aproximado de once millones de habitantes y su renta nacional bruta per cápita ascendía a 3 970 dólares estadounidenses¹. Tras veintitrés años en el poder, su presidente, Zine El Abidine Ben Ali, fue depuesto en enero de 2011 a raíz de la revolución tunecina que lleva también el nombre de la «Revolución de los Jazmines» y a la cual se considera el primero de los levantamientos conocidos colectivamente como la Primavera Árabe.

02

Túnez es el país que después de la Primavera Árabe más ha avanzado en la transición política: en los últimos cuatro años ha aprobado una nueva constitución y celebrado elecciones imparciales y libres. El Cuarteto para el Diálogo Nacional en Túnez² recibió en 2015 el Premio Nobel de la Paz por «su decisiva contribución a la construcción de una democracia plural en Túnez a la raíz de la Revolución de los Jazmines de 2011».

03

Tras 2011 el país atravesó un período de gran incertidumbre, con conflictos sociales y atentados contra blancos civiles perpetrados por activistas armados, en el que luchó para preservar su estabilidad macroeconómica a corto plazo en medio de unas circunstancias económicas difíciles en el plano internacional y una mayor agitación regional.

04

Reforzar la actividad económica es uno de los desafíos más importantes que tiene planteados Túnez, pues constituye un requisito previo para hacer frente a los principales problemas socioeconómicos del país, es decir el elevado desempleo y las disparidades regionales. En los diez años transcurridos entre 2000 y 2010, Túnez había crecido económicamente de media un 4,4 %, pero este índice disminuyó en un 1,9 % en 2011, el año de la revolución. El índice de desempleo en general es elevado y, tras aumentar al 19 % en 2011, mejoró hasta situarse en el 15 % en 2015, pero es particularmente alto entre las mujeres (23 %), los jóvenes con carrera universitaria (67 %) y la gente joven en general (35 %)³.

05

Túnez encara desafíos relacionados con su débil capacidad institucional, la centralización excesiva de la toma de decisiones y la corrupción, y está situado a la mitad de la clasificación (en el puesto 76 de 174 países en 2015) del Índice de Percepción de la Corrupción de la organización Transparencia Internacional⁴. El índice del proyecto de indicadores mundiales del Estado de Derecho de 2015 sitúa a Túnez en el puesto 43 en términos globales y entre los países en mejor situación dentro de la región.

- 1 Indicadores de desarrollo del banco de datos mundial, el Banco Mundial.
- 2 El Cuarteto para el Diálogo Nacional en Túnez se constituyó en 2013 y comprende cuatro organizaciones de la sociedad civil tunecina: el Sindicato General del Trabajo de Túnez, la Confederación Tunecina de la Industria, el Comercio y la Artesanía, la Liga Tunecina de los Derechos Humanos y, por último, el Consejo Nacional de la Abogacía de Túnez.
- 3 Fondo Monetario Internacional, Solicitud de concesión de un servicio ampliado del Fondo, mayo de 2016.
- 4 La puntuación recibida por Túnez en transparencia descendió de un total de 41 en 2012 y 2013 a 40 en 2014 y a 38 en 2015.

Introducción

06

La seguridad se está convirtiendo en un desafío acuciante. Tras los enfrentamientos con los salafistas de 2012 y los magnicidios de 2013, los atentados terroristas de 2015 perpetrados contra el Museo de El Bardo (Susa) y contra la guardia presidencial asestaron un duro golpe a la economía del país⁵ y también a la sociedad.

Marco de cooperación de la UE

07

El Acuerdo de Asociación UE-Túnez de julio de 1995 es la base de las relaciones bilaterales entre ambas partes. En noviembre de 2016, la Comisión elaboró un documento de estrategia nacional en el que se establece el marco de cooperación de la UE con Túnez para el período 2007-2013. En noviembre de 2010, la Comisión realizó una revisión intermedia de la estrategia y del Programa Indicativo Nacional (PIN) del período 2011-2013⁶, destinado a aplicar la estrategia en la práctica.

08

La cooperación de la UE cambió drásticamente a raíz de la Revolución de la Primavera Árabe de 2011. En marzo de ese año, la UE se comprometió a apoyar a todos sus vecinos del Sur que pudieran y quisieran afrontar este tipo de reformas mediante una «Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida»⁷. En mayo de 2011, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión adoptaron un nuevo enfoque hacia los dieciséis países de la Vecindad Europea⁸. El nuevo enfoque apuntaba a reforzar la asociación entre la UE y los países y las sociedades de la vecindad, a construir y consolidar democracias sanas, a perseguir un crecimiento económico sostenible y a conectar los pueblos y las sociedades civiles de los países de la región. Sobre la base del nuevo enfoque estratégico, la UE concluyó en 2012 un acuerdo político con Túnez sobre un Plan de Acción para el período 2013-2017 que establecía una asociación privilegiada⁹. Los elementos fundamentales de la asociación son los siguientes:

- a) profundizar en la cooperación política, incluido el diálogo político de alto nivel, la cooperación entre parlamentos y la cooperación en temas de seguridad y de democracia y justicia;
- b) aumentar la integración social y económica con la Unión Europea para construir un espacio económico europeo y desarrollar el acuerdo denominado *EU-Tunisia Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*;
- c) estrechar la asociación entre los pueblos reforzando los lazos entre individuos y organizaciones en los ámbitos de la educación, el empleo, la sanidad, la cultura, la inmigración y la movilidad.

- 5 En 2015, la actividad turística (ingresos en divisas) bajó un 54 %.
- 6 SEAE/Comisión Europea, Programa Indicativo Nacional de Túnez, 2011-2013.
- 7 COM(2011) 200 final de 8 de marzo de 2011, «Desarrollo de la Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida en el Mediterráneo Meridional».
- 8 COM(2011) 303 final de 25 de mayo de 2011, «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante».
- 9 SEAE, «*Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié*». Plan de Acción 2013-2017 https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

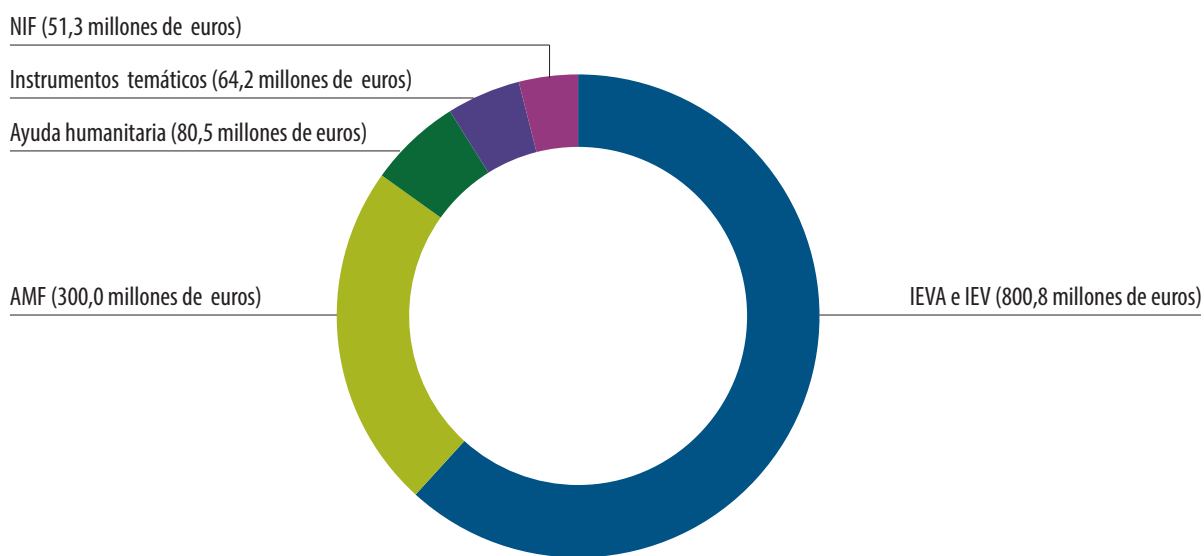
Financiación del desarrollo

09

La ayuda a la cooperación bilateral asignada a Túnez para el período 2011-2015 ascendió a 1 300 millones de euros. Esta financiación incluía programas del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y del nuevo Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), programas e instrumentos temáticos¹⁰, ayuda humanitaria, el Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad (NIF) y un acuerdo de AMF firmado en 2014 (véase la **ilustración 1**).

10 Los instrumentos temáticos son el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento en pro de la paz y la estabilidad, el programa de cooperación transfronteriza (Italia-Túnez) y el programa destinado a los agentes no estatales y las autoridades locales.

Ilustración 1 Compromisos destinados a Túnez por instrumento financiero en el período 2011-2015



Fuente: Delegación de la Unión Europea en Túnez, informe 2015, *Coopération de l'Union européenne en Tunisie*, mayo de 2016 y base de datos del Sistema Común de Información RELEX (CRIS).

10

En el período 2011-2015, la Comisión planificó y aplicó programas de apoyo presupuestario (véase el **recuadro 1**), tanto general como sectorial, un préstamo de AMF y proyectos individuales. Los programas de apoyo presupuestario general consistían en un bloque de cinco programas¹¹ consecutivos dirigidos a relanzar la economía e incluían medidas de reforma estructural en varios ámbitos. Los programas de apoyo sectorial en esencia fueron creados antes de 2011, pero los desembolsos correspondientes tuvieron lugar mayoritariamente después de la revolución. Los ámbitos contemplados por estos programas fueron la educación, el agua, el medio ambiente y la reforma del presupuesto estatal. Asimismo, la Comisión financió proyectos relativos a servicios, obras, contratación de equipamiento y programas de hermanamiento, y contrató con distintos tipos de organismos de ejecución nacionales y de las Naciones Unidas, así como organizaciones de la sociedad civil.

11 PAR 1 es una operación presupuestaria multisectorial, mientras que las operaciones de PAR 2 a PAR 5 consisten en Contratos de Consolidación Estatal (CCE). Estos contratos proporcionan un apoyo presupuestario en situaciones delicadas y de transición. Debido a la codificación del CAD, estas operaciones, que la Comisión incorporó en 2012, se inscriben dentro del apoyo presupuestario general.

Recuadro 1

La modalidad del apoyo presupuestario

El apoyo presupuestario implica el traspaso de recursos financieros al Tesoro público de un país socio, previo cumplimiento por este último de las condiciones de pago fijadas. Este tipo de apoyo no se presta a todos los países. Los criterios para poder acceder al mismo tienen que cumplirse antes del programa y durante su ejecución, y las condiciones han de ser satisfechas antes del desembolso de los pagos.

El proceso implica el mantenimiento del diálogo, transferencias financieras a la cuenta del Tesoro público del país socio, una evaluación del desempeño y el desarrollo de capacidades sobre la base de la asociación y la rendición de cuentas recíproca.

El apoyo presupuestario puede desembolsarse en tramos fijos o variables. Los primeros tienen un valor fijo, especificado de antemano en el convenio de financiación, y se desembolsan íntegramente (cuando se satisfacen todas las condiciones) o no se desembolsan en absoluto (cuando existe incumplimiento de una o más condiciones). Los segundos tienen un valor máximo, precisado de antemano en el convenio de financiación, y se desembolsan íntegramente o en parte; el importe desembolsado se basa en el desempeño en la consecución de metas prefijadas o indicadores de resultados establecidos (siempre que al mismo tiempo se cumplan todas las condiciones generales).

Extractos de las Directrices de apoyo presupuestario de la Comisión Europea, septiembre de 2012.

11

Francia y Alemania son otros importantes donantes bilaterales europeos¹². El Banco Europeo de Inversiones (BEI)¹³ y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)¹⁴ son también prestamistas destacados de Túnez. Las instituciones financieras internacionales aportan una financiación muy importante. Desde 2012, el Banco Mundial ha comprometido 2 100 millones de dólares estadounidenses en total. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha tenido también una intervención destacada en Túnez. En mayo de 2016 el FMI aprobó un segundo programa para el país, una ampliación de 48 meses por un importe de 2 900 millones de dólares estadounidenses¹⁵.

- 12 Desde 2011, ambas instituciones han asignado a Túnez 776 y 950 millones respectivamente en préstamos y subvenciones.
- 13 Desde 2011, la financiación global a Túnez asciende a 1 500 millones de euros (en sectores como la industria, el agua, los transportes, la energía y los servicios).
- 14 Desde 2013, el BERD ha financiado 25 proyectos y desembolsado un total de 300 millones de euros.
- 15 Se trata del segundo programa del FMI en Túnez. En el período 2013-2015, se desembolsaron al país 1 600 millones de dólares estadounidenses en virtud de un acuerdo de derechos de giro.

Alcance y enfoque de la fiscalización

12

En la fiscalización se examinó si la ayuda de la UE aportada a Túnez a raíz de la revolución de la Primavera Árabe de 2011 había sido gastada adecuadamente, para lo cual se auditaron la eficiencia y la eficacia de la ayuda con objeto de dar respuesta a las siguientes preguntas secundarias:

- i) ¿Abordaron el SEAE y la Comisión los desafíos clave que tenía planteados Túnez?
- ii) ¿Ejecutó la Comisión correctamente sus programas?

13

La fiscalización abarcó el gasto efectuado a través del IEVA y del IEV, centrándose en los programas de respuesta a la crisis económica y a las acciones de la UE en materia de transición democrática, gobernanza, justicia y crecimiento económico, y también comprendió la AMF.

14

La muestra de auditoría englobaba el 70 % de la ayuda bilateral a la cooperación asignada a Túnez durante el período 2011-2015¹⁶. El Tribunal auditó, además del préstamo de AMF, siete programas de apoyo presupuestario y catorce proyectos. En los **anexos I y II** se ofrece información más detallada sobre todas las acciones de la UE auditadas.

15

El trabajo de auditoría se llevó a cabo entre marzo y julio de 2016. El Tribunal obtuvo la evidencia de auditoría a partir de exámenes documentales y reuniones con el SEAE, la Comisión y la delegación de la UE en Túnez, las autoridades tune-cinas, organizaciones de la sociedad civil y, por último, instituciones financieras internacionales y otros donantes¹⁷. El Tribunal también llevó a cabo una visita de dos semanas a Túnez en mayo de 2016.

- 16 El total de la ayuda bilateral a la cooperación para el período 2011-2015 ascendió a 1 300 millones de euros. Este importe incluye los programas del IEVA y del IEV, los instrumentos temáticos, el NIF y el préstamo de AMF.
- 17 El FMI, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Agencia Francesa de Desarrollo.

El SEAE y la Comisión abordaron la mayoría de los desafíos clave con sustanciosos fondos adicionales en coordinación con los principales donantes, pero la ayuda no se focalizó lo suficiente

16

En la presente sección el Tribunal examinó si las prioridades y las dotaciones financieras fueron adaptadas convenientemente tras 2011 a los riesgos clave encarados por Túnez y analizó, además, si estos riesgos se abordaron con rapidez a través de acciones bien coordinadas.

Los fondos aumentaron considerablemente para hacer frente a las necesidades urgentes

17

En 2010, antes de la revolución, la Comisión tenía un programa de ayuda al desarrollo¹⁸ de 240 millones de euros para el período 2011-2013 que establecía como ámbitos prioritarios el empleo, las reformas económicas y el apoyo al sector privado y a la justicia. Un objetivo transversal era extender el alcance de la buena gobernanza.

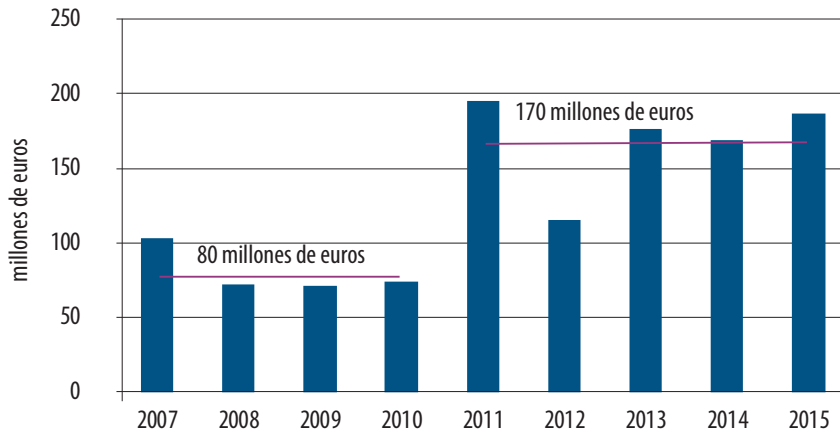
18

A raíz de la revolución estos fondos aumentaron considerablemente, a la vez que cambiaba la focalización de la cooperación bilateral de la UE. Las dotaciones para el período 2011-2013 prácticamente se duplicaron hasta llegar a la cifra de 445 millones de euros. Las dotaciones anuales medias, tanto del IEVA como del IEV¹⁹, para el período 2011-2015 crecieron en poco tiempo de la cifra de 80 millones de euros en el período anterior a la revolución, a 170 millones de euros (véase la **ilustración 2**). Esta financiación significativamente mayor se concedió en concreto a través del mecanismo incentivador de «más por más», que proporcionaba una ayuda adicional a los países socios que mostraran un compromiso sostenido en favor de las reformas y el avance de estas²⁰.

- 18 La estrategia plurianual de ayuda al desarrollo para el período 2007-2013 se exponía en el documento estratégico nacional. El PIN 2011-2013 definía con mayor detalle los fondos asignados así como las prioridades. El PIN hacía referencia a los fondos asignados con cargo al IEVA.
- 19 Desde 2014, el IEV ha sustituido al IEVA como principal instrumento de cooperación al desarrollo con los países de la vecindad.
- 20 El mecanismo incentivador de «más por más» (conocido como SPRING en el contexto del IEVA (hasta 2013) y como fondos generales o «paraguas» en el contexto del IEV (véase asimismo el **cuadro 1** sobre las contribuciones adicionales)).

Ilustración 2

Compromisos anuales del IEVA y del IEV destinados a Túnez en el período 2007-2015

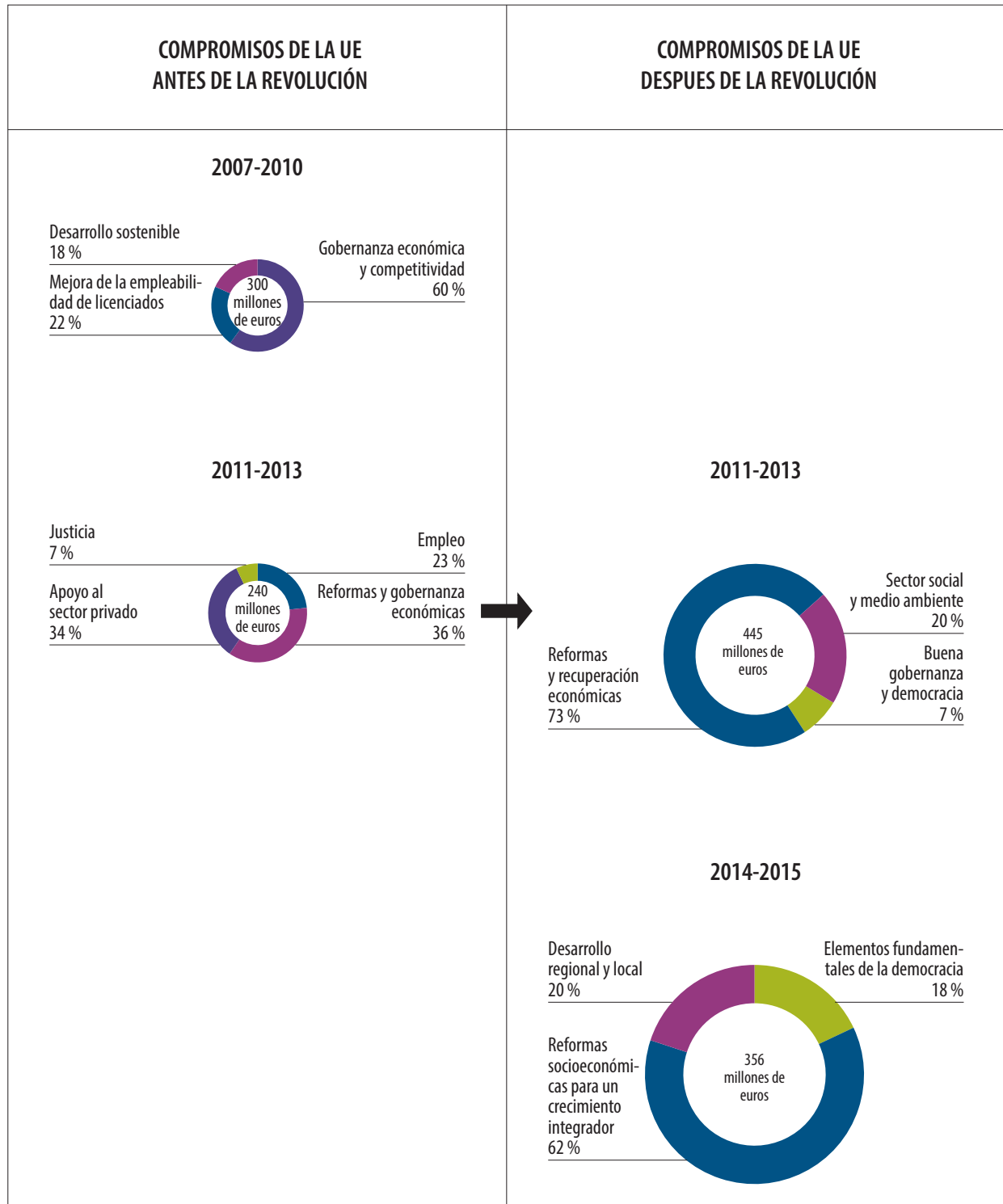


Fuente: Base de datos CRIS.

19

Desde 2011 el apoyo a la democracia fue uno de los ámbitos destinatarios de la ayuda (véase la **ilustración 3**). Fueron organizadas misiones de observadores electorales para garantizar que las elecciones se desarrollaran normalmente. La transición a la democracia recibió ayuda suplementaria de programas destinados a apoyar la sociedad civil, la justicia y las actividades del nuevo parlamento. Desde 2011 la Comisión elabora programas para abordar las disparidades regionales, una de las causas de las tensiones sociales y las amenazas a la seguridad con destino a zonas marginalizadas, a la rehabilitación de vecindarios de bajos ingresos y al sector sanitario.

Compromisos del IEVA y del IEV destinados a Túnez antes y después de 2011 por ámbito prioritario (el tamaño es proporcional a las dotaciones anuales)



Fuente: PIN y estudio de la situación de la Comisión Europea, octubre de 2015.

20

Los fondos adicionales movilizados tras la revolución permitieron al SEAE y a la Comisión facilitar un apoyo considerable al programa nacional de recuperación económica. En una coyuntura macroeconómica frágil y en situación de deterioro, el Programa de Ayuda a la Reactivación (PAR) representó un amplio programa de relanzamiento que agrupó sustanciosos fondos de varios donantes e instituciones financieras para facilitar financiación indispensable ante unas necesidades económicas acuciantes. La contribución de la Comisión al PAR representó su mayor esfuerzo en términos de fondos comprometidos con destino a Túnez. Esta financiación comprendía cinco programas de apoyo presupuestario general con los que se comprometieron 448 millones de euros en cinco años, es decir, más de la mitad de los fondos asignados con cargo al IEVA y al IEV en el período 2011-2015. En este mismo período el importe citado recibió el refuerzo de los fondos de «más por más» que supusieron 155 millones de euros adicionales (véanse el apartado 18 y el **cuadro 1**). El apoyo presupuestario general adquirió especial importancia para las autoridades tunecinas pues la mayoría de los otros fondos recibidos de donantes revestía la forma de préstamos, con el coste de los intereses y las obligaciones de reembolso consiguientes.

Cuadro 1

Contribuciones de las asignaciones «más por más» a los programas PAR

(millones de euros)

| Programa PAR | Año | Importe total asignado | Fondos «más por más» asignados a los programas PAR | Total de fondos «más por más» asignados anualmente |
|--------------|------|------------------------|--|--|
| PAR1 | 2011 | 100 | 10 | 20 |
| PAR2 | 2012 | 68 | 0 | 80 |
| PAR3 | 2013 | 110 | 45 | 55 |
| PAR4 | 2014 | 100 | 47 | 50 |
| PAR5 | 2015 | 70 | 53 | 71.8 |
| Total | | 448 | 155 | 276,8¹ |

1 El saldo de 121,8 millones de fondos «más por más» fue utilizado en proyectos pertenecientes a ámbitos muy diversos; por ejemplo, justicia, renovación de las infraestructuras de vecindarios pobres, etc.

Fuente: SEAE y base de datos CRIS.

21

La Comisión abordó las necesidades económicas del país fundamentalmente a través de los programas PAR, pero fue suministrando apoyo adicional por medio de un préstamo de AMF y de proyectos específicos. A raíz de una petición de las autoridades tunecinas, en 2014 se concedió un préstamo de 300 millones de euros para complementar el préstamo del FMI en apoyo del programa gubernamental de estabilización y reforma económica.

22

Los desafíos macroeconómicos y de reforma democrática pudieron abordarse con relativa rapidez, lo que no puede decirse de la reforma de la seguridad. El Gobierno tunecino había pedido ya en octubre de 2011 ayuda de la UE para apoyar dicha reforma. La Comisión respondió prontamente a esta petición pero las autoridades tunecinas tardaron dos años en llegar a un acuerdo sobre las condiciones de una evaluación *inter pares* del sector de la seguridad en Túnez. En diciembre de 2013, doce expertos de los Estados miembros de la UE elaboraron un informe de revisión paritaria. Tras la aprobación de las autoridades tunecinas tuvo lugar en junio de 2015 una misión de identificación y formulación. Los atentados terroristas de marzo y junio de 2015 aceleraron el diálogo político y en noviembre de ese año el Gobierno tunecino refrendó la propuesta presentada por la Comisión de un programa de reforma de la seguridad con un presupuesto de 23 millones de euros, lo cual tuvo lugar cuatro años después de la petición inicial. Una vez aprobado el programa, se firmó en junio de 2016 un contrato para llevar a cabo la rehabilitación de infraestructuras de seguridad y el suministro de equipamiento.

Los fondos se repartieron entre demasiados ámbitos

23

Las autoridades tunecinas no llegaron a formular un plan de desarrollo nacional exhaustivo y fiable. La ausencia de un plan de estas características privó a los donantes de una visión general de las prioridades del país, así como de los fondos requeridos y de la evolución de los indicadores clave. De este modo, las acciones de la UE fueron diseñadas a base de un diálogo político continuo e intensivo con las autoridades tunecinas y a partir de informes elaborados por las distintas misiones de identificación y evaluación de necesidades organizadas por el SEAE y la Comisión.

24

Las acciones de la UE abarcaban una amplia gama de actividades. Tras la revolución de 2011 surgió una fuerte demanda de ayuda en numerosos sectores. El Plan de Acción para 2013-2017 de la asociación privilegiada (véase el apartado 8) establecía trece prioridades, cada una de las cuales constaba de múltiples acciones. Al disponer de más fondos, la Comisión amplió el alcance de la cooperación para intentar satisfacer esta demanda. Los documentos estratégicos como el PIN 2011-2013 y el marco único de apoyo 2014-2015 establecieron ámbitos prioritarios muy amplios, lo que condujo a que se adoptaran decisiones y se planificaran proyectos que abarcaban demasiados ámbitos. Uno de los sectores prioritarios (elementos fundamentales de la democracia) del marco único de apoyo 2014-2015 incluía seis componentes diferentes que abarcaban múltiples ámbitos: justicia, igualdad de oportunidades, gestión de fronteras y movimientos migratorios, reforma de la prensa, reforma del sector de la seguridad y apoyo a la cultura²¹. El informe anual de la delegación de la UE²² trata de acciones repartidas por más de veinte partidas (entre ellas, las relativas a educación, sanidad, agricultura, medio ambiente, cambio climático, transportes, investigación y ámbitos temáticos como la cooperación transfronteriza).

21 Dirección General de Política de Vecindad y Ampliación de la Comisión, ficha de ayuda financiera a Túnez, situación actual, octubre de 2015.

22 Delegación de la Unión Europea, Informe de 2015, *Coopération de l'Union européenne en Tunisie*.

25

La multiplicidad de ámbitos de actividad resultó contrario al propio objetivo de la Comisión de concentrar la ayuda en unos pocos ámbitos. La mejor práctica para asignar la ayuda al desarrollo, reconocida tanto en el consenso europeo sobre desarrollo²³ como en la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo²⁴, reside en que los donantes de la UE traten de focalizar su participación activa en un máximo de tres sectores en un país concreto. Al no haber focalizado suficientemente sus esfuerzos, la Comisión diluyó el impacto potencial de la financiación y complicó su gestión.

Las acciones de la UE estaban bien coordinadas con los principales donantes, pero no tuvo éxito la programación conjunta con los Estados miembros

26

Las acciones de la UE estaban bien coordinadas con las principales partes interesadas a nivel internacional en el desarrollo en Túnez, entre las que figuran el FMI, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD). La UE planificó y ejecutó importantes programas junto con otros donantes, en especial de apoyo presupuestario y de AMF. Algunos de los proyectos de la UE fueron ejecutados por algunas agencias de las Naciones Unidas, agencias nacionales de desarrollo y bancos de desarrollo. Desde 2016 están en curso nueve proyectos de hermanamiento por un total de 12 millones de euros financiados por la UE y ejecutados por los Estados miembros²⁵.

27

La UE es el donante que concede el mayor importe en subvenciones a Túnez y está presente en muchos ámbitos distintos, por lo que su delegación juega un papel destacado en la comunidad de donantes, facilitando activamente su coordinación: los donantes se reúnen al menos una vez al mes y debaten detalladamente la planificación de los programas y los posibles problemas de su ejecución.

28

El SEAE y la Comisión trabajaron en estrecha colaboración con los Estados miembros a través de consultas periódicas y de frecuentes intercambios de información pertinente en cada etapa del ciclo del programa, sobre todo en el marco del comité del IEV. Ahora bien, esta colaboración no se extendió a la programación conjunta con los Estados miembros que recomendaba el Reglamento del IEV²⁶. El SEAE y la Comisión han sostenido conversaciones con los Estados miembros de la UE en los últimos cuatro años para implicarles gradualmente en la programación conjunta para Túnez.

23 Consejo, Parlamento Europeo y Comisión sobre la Unión Europea, (2006/C46/01), Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo».

24 OCDE, Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).

25 Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos y Austria.

26 Artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad (DO L 77 de 15.3.2014, p. 27).

Básicamente las acciones de la UE ayudaron a Túnez, pero hubo deficiencias en la ejecución de los programas por la Comisión

29

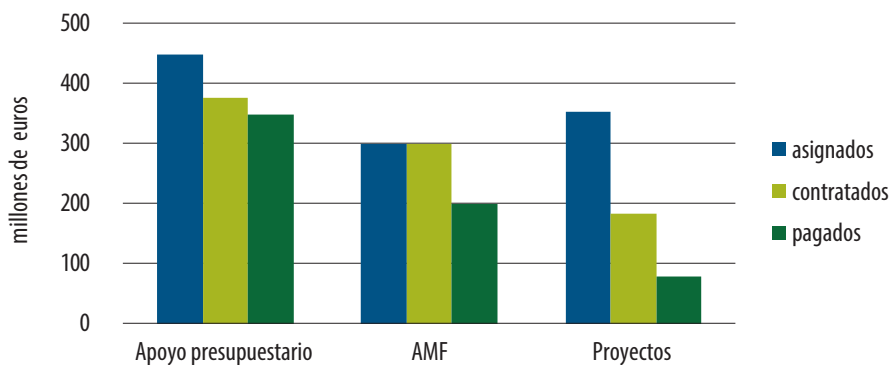
En la presente sección, el Tribunal examina si la Comisión había ejecutado correctamente sus programas de ayuda bilateral al desarrollo, y para ello analizó cuatro tipos de programas: a) cuatro programas de apoyo presupuestario general, b) tres programas de apoyo presupuestario sectorial, c) el préstamo de AMF y d) catorce proyectos. El análisis se dirigía a determinar cómo había sido su concepción y ejecución, así como las realizaciones obtenidas.

El apoyo presupuestario general se desembolsó con rapidez pero la condicionalidad ligada al mismo resultó demasiado flexible

30

Los programas PAR (véase el apartado 20) representaban el 56 % de los compromisos del IEVA y del IEV, y gracias a ellos se logró canalizar un volumen considerable de fondos hacia Túnez con relativa rapidez. En general, el lapso comprendido entre su concepción y el desembolso de la mayor parte del importe contratado era de uno a dos años. Así, al final de 2015, en los programas PAR se había desembolsado el 78 % de los importes comprometidos para 2011-2015, mientras que los porcentajes del préstamo de AMF y de los proyectos se situaban en el 67 % y el 22 % respectivamente. Al final de 2015, solo se había contratado el 60 % de la dotación de los proyectos, frente a los porcentajes de apoyo presupuestario y de las dotaciones de AMF situados respectivamente en el 85 % y el 100 % (véase la **ilustración 4**).

Ilustración 4 Importes asignados, contratados y desembolsados por tipo de ayuda (a 31 de diciembre de 2015, período 2011-2015)



Fuente: Base de datos CRIS.

31

La ayuda de la UE estaba concebida para canalizar grandes importes dirigidos a apoyar la frágil economía, promover la cohesión social y alentar a Túnez a «afrontar este tipo de reformas mediante una Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida»²⁷. Los desembolsos correspondientes durante el período 2011-2015 giraron en torno a los 350 millones.

32

El primer programa PAR fue planificado y ejecutado conjuntamente con el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y la AFD²⁸, mientras que el segundo lo fue con el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. El presupuesto total del PAR 1 fue de 1 000 millones de euros en préstamos y subvenciones (de los cuales, 100 millones de euros correspondían a la contribución de la UE). El presupuesto total del PAR 2 fue de 700 millones de euros en préstamos y subvenciones (de los cuales, 68 millones de euros correspondían a la contribución de la UE). La planificación y ejecución conjunta de los programas amplificaron el efecto palanca de los donantes en el país socio para emprender las reformas. Se aseguró además que no hubiera duplicación de esfuerzos entre los donantes. Los PAR 3 y 4 siguientes fueron financiados exclusivamente por la UE.

La condicionalidad exigida para el desembolso resultó demasiado flexible.

33

La contribución de la UE a los programas PAR se materializó a través del apoyo presupuestario general, y desde 2013 se incluyó en la categoría de «contrato de consolidación estatal», la modalidad más flexible de apoyo presupuestario, que está concebida para países que atraviesan una situación frágil o una transición. Las condiciones de desembolso en esta modalidad de apoyo presupuestario son más flexibles, ya que, por ejemplo, no se exige al país socio el requisito de contar con un plan de desarrollo nacional que sea fiable y creíble si su Gobierno se compromete a formular uno. Según las directrices de apoyo presupuestario de la propia Comisión, los contratos de consolidación estatal no deberían durar más de uno o dos años. En el caso de Túnez, esta modalidad de apoyo presupuestario se ha concedido ya tres años (PAR 3 y 4) y se volverá a utilizar para el nuevo PAR (PAR 5), que durará más de tres años.

27 COM(2011) 200 final.

28 La contribución de los tres donantes conjuntos adoptó la forma de préstamos.

34

Los programas PAR funcionan a base de desembolsar uno o dos tramos en un máximo de dos años. Según las mejores prácticas aplicadas a los programas de apoyo presupuestario, la Comisión primero acuerda un programa de reformas con el país socio y, sobre la base de este programa, decide ulteriormente las condiciones de desembolso, firma el convenio de financiación y deja un tiempo al país socio para que aplique las reformas y, por tanto, cumpla las condiciones del desembolso. Ahora bien, en el caso de los programas PAR, las condiciones se cumplieron básicamente antes del convenio de financiación, ya en la fase de planificación. Este *modus operandi* fue utilizado sistemáticamente por la Comisión para agilizar el pago del primer tramo de los programas PAR. De este modo, el desembolso del primer tramo del PAR 1 tuvo lugar dos meses después de la firma del convenio de financiación, mientras que el plazo en el PAR 2 y el PAR 3 fue solo de dos semanas (véase el **cuadro 2**).

Cuadro 2

Ejecución de los programas PAR

| Programas PAR | | | | Ritmo de ejecución | | | | |
|---------------|--------------------|-------------|-------------|--|-------------------------|-------------------------|---|---|
| Programa | Año de la decisión | asignados | pagados | Fecha de la firma del convenio de financiación | Fecha de pago (tramo 1) | Fecha de pago (tramo 2) | Tiempo transcurrido entre el convenio de financiación y el pago 1 | Tiempo transcurrido entre el convenio de financiación y el pago 2 |
| PAR 1 | 2011 | 100 000 000 | 99 424 813 | 28.9.11 | 2.12.11 | 17.12.12 | 64 | 439 |
| PAR 2 | 2012 | 68 000 000 | 65 415 314 | 4.12.12 | 17.12.12 | Sin objeto | 13 | Sin objeto |
| PAR 3 | 2013 | 110 000 000 | 110 000 000 | 6.12.13 | 20.12.13 | 4.12.14 | 14 | 358 |
| PAR 4 | 2014 | 100 000 000 | 75 000 000 | 8.7.15 | 8.12.15 | pendiente | 150 | pendiente |

Fuente: Base de datos CRIS (octubre de 2016).

35

En un caso (PAR 1) las medidas del segundo tramo no se habían establecido a la firma de contrato, sino un año después. Las medidas necesarias para cumplir las condiciones fijadas para el pago de todos los tramos de los programas deberían acordarse a la firma del convenio de financiación, con el fin de dejar suficiente tiempo al país socio para llevar a cabo las reformas.

36

Ya que los fondos adicionales «más por más» constituían casi un tercio del presupuesto de los programas, el Tribunal examinó si se habían utilizado para fijar nuevas condiciones y obtener de las autoridades tunecinas la adopción de medidas adicionales. El Tribunal observó que solo en el caso del PAR 3 se añadió un tramo variable cuando se asignaron fondos adicionales «más por más». Este tramo variable implicaba tres condiciones específicas. Por lo general, los fondos adicionales «más por más» se decidieron y asignaron hacia el final de la planificación del programa (véase el **recuadro 2**) y aunque ello supone una complicación, no impide que puedan establecerse condiciones y medidas.

Recuadro 2**El procedimiento de asignación de fondos adicionales «más por más»**

Etapas del procedimiento:

- En diciembre del año N, la delegación de la UE elabora el primer proyecto del informe de situación.
- En marzo del año N+1, el SEAE y la Comisión redactan una nota conjunta sobre los avances realizados por todos los países de la vecindad.
- En junio del año N+1, se adopta una decisión (aprobada por el comité del IEV). Los fondos tienen que estar comprometidos a programas específicos al final del año N+1.

37

Los desembolsos de los PAR estuvieron sujetos al cumplimiento de un amplio número de medidas específicas. De media cada uno de los cuatro programas examinados incluía veintisiete de estas medidas, que abarcaban gran número de ámbitos muy diversos: a) transparencia, participación democrática, justicia y lucha contra la corrupción, b) finanzas públicas, c) disparidades regionales, d) desempleo e inclusión social, e) microcréditos y f) crecimiento económico. El gran número de ámbitos abarcados dificulta un diálogo bien enfocado con el país socio sobre las distintas políticas.

38

La Comisión adoptó decisiones de pago tras examinar los avances generales y el compromiso del Gobierno en favor de un plan de desarrollo nacional en vez de comprobar la aplicación de cada medida exigida a las autoridades tunecinas. En la práctica, esto significa que la Comisión consideró satisfactorios los avances generales conseguidos aunque no se hubieran adoptado algunas medidas. El enfoque descrito disminuía el incentivo del socio para aplicar las medidas contenidas en el convenio de financiación y debilitaba el efecto palanca que la Comisión podía ejercer en las autoridades tunecinas para llevar a la práctica reformas muy necesarias.

39

La Comisión se centró en realizaciones más que en resultados a largo plazo debido a la inestabilidad política del país. La mayoría de las medidas de los programas PAR estaban concebidas para ser llevadas a la práctica en poco tiempo y a menudo adoptaban la forma de «el decreto X será adoptado por el Gobierno» u otra similar. Ahora bien, el Gobierno puede adoptar un decreto que no siempre será aplicado de forma rápida e idónea por la Administración. De hecho, la aplicación de algunas reformas estructurales sigue siendo insatisfactoria o lenta, incluso en los ámbitos en los que el Gobierno tunecino ha adoptado algunas medidas.

La evaluación de la gestión de las finanzas públicas se retrasó

40

No ha habido una evaluación general de los programas PAR. Dadas las dimensiones y la complejidad de estos programas, una evaluación general habría constituido una información de respuesta útil sobre los avances de las reformas y habría servido para poner de relieve insuficiencias en su planteamiento.

41

La Comisión utilizó diversas evaluaciones, ya realizadas por distintas organizaciones internacionales, sobre aspectos específicos de gobernanza. Ahora bien, estas evaluaciones no estaban pensadas para sustituir la denominada PEFA, que es muy minuciosa y goza de gran reconocimiento como evaluación general de la gestión de las finanzas públicas. Aunque las directrices de apoyo presupuestario de la Comisión recomiendan una evaluación PEFA cada cuatro años, la última tuvo lugar en 2010. En 2014 se comprometió una nueva evaluación que iba a ser cofinanciada por la UE, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo, pero se registraron importantes retrasos en la contratación de un experto y en el debate del proyecto de informe con las autoridades tunecinas. El resultado es que la finalización de la nueva evaluación PEFA está prevista en marzo de 2017.

42

La evaluación PEFA no solo se necesita para obtener garantías de todos los aspectos de la gestión de las finanzas públicas, sino también como indicio de posibles insuficiencias que deben abordarse de modo urgente. Por todos estos motivos, y también por los grandes importes de apoyo presupuestario abonados al Tesoro público del país, resulta insatisfactorio que esta evaluación no estuviera disponible en el plazo especificado en las directrices.

Un ritmo lento de reforma

43

En términos generales, se han registrado avances en los ámbitos abarcados por los programas, pero el ritmo de las reformas ha sido lento.

- a) En lo referente a la transparencia y participación, se ha progresado en el acceso a la información administrativa, en los derechos de asociación, en la transparencia presupuestaria y en la publicación de los informes del Tribunal de Cuentas de Túnez. Pese a ello, el acceso a la información administrativa relacionada con el Gobierno y las entidades públicas sigue constituyendo un desafío.
- b) En cuanto a la participación de la sociedad civil, se ha facilitado la constitución de las organizaciones no gubernamentales (ONG), pero el proceso sigue llevando tiempo. Aunque el marco legal permite que una nueva ONG se constituya en pocas semanas, dicha constitución en la práctica tarda de seis meses a un año debido a atascos en su tramitación administrativa.
- c) En el terreno de la gestión de las finanzas públicas, es necesario que se apruebe un plan de desarrollo nacional y una ley orgánica sobre el presupuesto para mejorar la ejecución presupuestaria. La ejecución de las reformas sobre las asociaciones público-privadas y la adjudicación de contratos públicos está resultando lenta. Se ha aprobado una nueva ley de contratos públicos de acuerdo con las normas internacionales y está en curso un plan de acción para sustituir los complejos procedimientos vigentes. Un desafío clave que ha de abordarse es el de aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia de la auditoría interna y externa.
- d) En relación con las disparidades regionales, las medidas adoptadas en el contexto de los programas PAR han mejorado los ingresos de los ayuntamientos, aunque las insuficiencias estructurales (menor actividad económica y ausencia de impuestos municipales) hacen que la mayoría de las autoridades locales atraviesen dificultades financieras que solo pueden resolverse con una reestructuración extensa de sus finanzas, en última instancia dentro del proceso de descentralización previsto para el comienzo de 2017.
- e) Por lo que respecta a la inclusión social, el Gobierno ha reforzado la red de protección social mediante el aumento de las dotaciones mensuales y del número de beneficiarios. Con todo, no ha mejorado la delimitación de los beneficiarios potenciales que deben esperar la conclusión de un registro unificado de los hogares²⁹.

29 Comisión Europea, Nota informativa al Parlamento Europeo y al Consejo, AMF a la República de Túnez, desembolso del segundo tramo, 26 de noviembre de 2015.

- f) El acceso a los microcréditos sigue siendo limitado, pese a existir un marco legal conforme a las normas internacionales. También sería útil en este sentido mejorar el marco regulador y de control, eliminar los límites actuales a los tipos de los préstamos y establecer normas de contabilidad adecuadas³⁰. Es importante hacer constar que la Comisión está llevando a cabo un proyecto para apoyar el desarrollo de los microcréditos en las zonas menos desarrolladas del país.
- g) Con el fin de impulsar el crecimiento económico, se ha elaborado, aunque aún no ha sido aprobado por el Parlamento, un nuevo código de inversiones acorde con el objetivo de proteger el acceso al mercado, reducir las restricciones a la inversión y racionalizar las excepciones.

44

El FMI hizo constar retrasos en la aplicación de las reformas exigidas en su propio programa 2013-2015 y en su evaluación³¹ declara que solo se alcanzó el 60 % de las 46 referencias estructurales introducidas por el programa, y que el compromiso de las autoridades y de un amplio espectro de interesados en favor del programa de reformas es esencial para evitar cualquier vuelta atrás en su aplicación.

El préstamo de ayuda macrofinanciera supuso un valioso acceso a la financiación pese a los retrasos y a su bajo porcentaje de desembolso

45

En agosto de 2013 el Gobierno tunecino pidió a la UE un préstamo de AMF. El país tenía en aquel momento una necesidad enorme y urgente de financiación exterior. Esa ayuda que se necesitaba con urgencia tardó veintiún meses en abonarse en un primer pago desde que se realizó la petición inicial (véase el **cuadro 3**). El Parlamento y el Consejo han declarado que la UE debería conceder rápidamente la AMF cuando las circunstancias exigen una actuación inmediata³². Gran parte del retraso registrado, sin embargo, queda fuera del control de la UE como, por ejemplo, el tiempo que tardó Túnez en ratificar el Memorando de Acuerdo sobre la operación AMF, si bien, teniendo en cuenta que se trataba de una petición de financiación urgente, se tardó mucho en tramitar el préstamo dentro de la UE.

30 FMI, Túnez, consulta del artículo IV de 2015, sexta revisión del acuerdo de derechos de giro y solicitud de reprogramación, octubre de 2015.

31 FMI, solicitud de servicio ampliado del fondo, anexo I. *The 2013-15 SBA-Context, Design, and Outcomes*, junio de 2016

32 Decisión n.º 778/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, por la que se concede ayuda macrofinanciera a Georgia (DO L 218 de 14.8.2013, p. 15).

Calendario de la AMF

| Fecha | Acción | Meses transcurridos desde la solicitud de programa |
|-------------------|---|--|
| Agosto de 2013 | Solicitud de Túnez | inicio |
| Diciembre de 2013 | Propuesta de la Comisión | 4 |
| Mayo de 2014 | Aprobación por el Consejo y el Parlamento | 9 |
| Julio de 2014 | Comité AMF | 11 |
| Agosto de 2014 | MdE firmado por Túnez | 12 |
| Marzo de 2015 | Ratificación por el Parlamento de Túnez | 19 |
| Mayo de 2015 | 1.º tramo desembolsado | 21 |
| Diciembre de 2015 | 2.º tramo desembolsado | 28 |
| Octubre de 2016 | 3.º tramo pendiente | 38 |

Fuente: Comisión Europea.

46

La UE concedió un préstamo de 300 millones de euros dividido en tres tramos. La Comisión financió el préstamo a través de empréstitos de instituciones financieras. Las condiciones de reembolso y de intereses aplicadas a Túnez fueron las mismas que la Comisión obtuvo de las instituciones financieras. Hasta el momento los tipos de interés han sido bajos, entre el 0,498 % y el 1,125 %. El riesgo de reembolso del préstamo de AMF estaba cubierto por el fondo de garantía relativo a las acciones exteriores que se financia a través del presupuesto de la UE.

47

Además de un acceso a la financiación con bajos tipos de interés, el préstamo de AMF preveía la introducción de reformas específicas en las condiciones de desembolso del contrato de préstamo. El préstamo fue ideado en coordinación con el FMI y la condición principal establecida para su desembolso era la ejecución satisfactoria del programa del FMI³³. En él se incluyeron además nueve condiciones (similares a las de los PAS), cuatro para el segundo desembolso y cinco para el tercer desembolso. La Comisión se aseguró de que el préstamo estuviera bien coordinado con los programas PAR y la asistencia técnica facilitada por la UE y el resto de los donantes. El programa AMF facilitó una financiación muy necesaria a un coste bajo y, al fijar un número limitado de condiciones y supervisar su aplicación, ha conseguido alentar la adopción de más reformas. La Comisión está preparando un préstamo adicional de 500 millones de euros y en este contexto ha declarado: «globalmente, los progresos de la reforma siguen siendo limitados, debido en parte al delicado proceso de transición política, aunque el reciente impulso positivo es alentador y el Gobierno mantiene su compromiso de proseguir su positiva senda de reforma³⁴».

33 Programa del acuerdo de derechos de giro 2013-2015.

34 COM(2016) 67 final de 12 de febrero de 2016 «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se concede una ayuda macrofinanciera adicional a Túnez».

Los programas de apoyo presupuestario sectorial fueron pertinentes pero carecían de una estrategia creíble

Falta de estrategias creíbles y condiciones sólidas

48

Los programas de apoyo presupuestario sectorial fueron pertinentes ya que abordaban las necesidades del país socio. Sin embargo, dos de los tres programas de este tipo auditados que se referían al sector del agua y al apoyo a los ayuntamientos no se basaban en una estrategia creíble para ninguno de los dos sectores. Si bien se disponía de algunos planes y estudios, faltaba un plan minucioso y exhaustivo que mostrara las prioridades y el modo de abordarlas.

49

Actualmente Túnez se beneficia tanto de contratos de consolidación estatal (al faltarle un plan de desarrollo nacional de carácter global que incorpore las estrategias sectoriales) como de fondos procedentes de programas de apoyo presupuestario sectorial. Se trata de una práctica que se desvía de las consideradas buenas prácticas en las directrices de la Comisión.

50

Hubo problemas a la hora de formular las condiciones. Las principales insuficiencias se exponen en el **recuadro 3**.

- a) los valores de partida de las condiciones no se conocían a la firma del programa;
- b) algunas condiciones no eran apropiadas;
- c) algunos criterios de admisibilidad no se cumplían a la firma del convenio de financiación.

Casos de insuficiencias detectadas en la concepción de los programas de apoyo presupuestario sectorial.

- a) En el PAP 6 (sector del agua) se definían algunos indicadores y los criterios de rendimiento necesarios sin haber establecido los valores de partida para dichos indicadores. Por ejemplo, una condición fijada para el pago del tramo variable de 5 millones de euros consistía en aumentar el número de contadores volumétricos de pozos profundos en 300 el primer año, 700 el segundo y 1 200 el tercero. Ahora bien, en el momento del acuerdo la Comisión no tenía claro cuántos pozos estaban equipados o no con este tipo de contadores, por lo que no se conocía el alcance del problema que se quería resolver fijando la condición. Tampoco se cumplió otra condición de pago para el tramo variable de apoyo presupuestario referida a la recaudación estatal de tasas por el bombeo de aguas subterráneas.
- b) En el PAP 6, el programa fijaba condiciones fáciles de cumplir. Por ejemplo, una condición fijada para el pago del tramo variable de 2,5 millones de euros consistía en aumentar el personal técnico de un departamento en 5 personas el primer año, 10 el segundo y 25 el tercero. El departamento sin embargo declaró que su personal técnico había aumentado en 71 personas el primer año. En este caso la condición fijada para el pago no se apoyaba en un análisis suficiente de las necesidades de efectivos. También se dio la situación contraria cuando otras condiciones eran demasiado difíciles de cumplir, con lo que se retrasaba la ejecución general de los programas.
- c) En los PAP 5 y 6, no se cumplían todos los requisitos de admisibilidad a la firma del convenio de financiación. El convenio de financiación del PAP 5 establecía que las condiciones generales de pago (criterios de admisibilidad) solo se referían a los tramos segundo y tercero. Los criterios de admisibilidad no se aplicaron al primer tramo de 9 millones de euros, que se desembolsaron con solo la firma del contrato de apoyo presupuestario. En el PAP 6, el convenio de financiación se firmó pese a que uno de los requisitos de admisibilidad solo se había cumplido en parte. Según las directrices de apoyo presupuestario, el recurso en su caso al apoyo presupuestario sectorial depende del resultado de la evaluación de los criterios de admisibilidad.

51

La Comisión determinó que se cumplían dichos criterios para el pago de un programa (PAP 7) con arreglo a su valoración de que se habían realizado «progresos satisfactorios» **de carácter general** en la matriz de las condiciones de pago. Se trata de una práctica que reduce el incentivo del socio para adoptar la totalidad de las medidas (véase el apartado 38) y plantea asimismo el interrogante de por qué se fijaron determinadas condiciones para el pago si no iban a ser aplicadas.

Retrasos en la ejecución de los programas**52**

En dos de los tres programas auditados se registraron retrasos considerables en su ejecución. En un caso (PAP 5) el plazo de ejecución se prorrogó en un 70 % con respecto al previsto inicialmente (de 60 a 102 meses por medio de cuatro modificaciones sucesivas) y en otro caso (PAP 6), en un 33 % (24 meses más). Los retrasos se debieron bien al entorno en que se desarrollaba el programa (es decir, inestabilidad política, resistencia institucional al cambio) o a insuficiencias en su concepción (véase el apartado 50).

53

Los proyectos de asistencia técnica fueron concebidos en paralelo al programa principal de apoyo presupuestario sectorial para ayudar a la administración a aplicar el programa de reforma acordado. Ahora bien, en dos casos (PAP 5 y PAP 6), la contratación de los proyectos de asistencia técnica sufrió retrasos y en el PAP 7 faltó la asistencia técnica directamente relacionada con la aplicación de las medidas de los programas.

54

En varios casos, el impacto de los programas se vio básicamente limitado a causa del lento avance de las reformas requeridas. Por ejemplo, en el PAP 5 (decisión de 2007) un importante resultado previsto del programa era la reforma del presupuesto anual. Se esperaba que esta reforma avanzara sobre todo tras la redacción de una ley, que sin embargo sigue pendiente de aprobación por el Parlamento. Tras la aprobación de la ley, serán además necesarios otros cinco años para aplicar esta reforma en su totalidad.

Los proyectos abordaban cuestiones pertinentes pero sufrieron el efecto de sus insuficiencias de diseño y de retrasos

Algunas insuficiencias de diseño dificultaron la evaluación del rendimiento de los proyectos

55

La mitad de los proyectos de la muestra del Tribunal³⁵ adolecían de una o más de las insuficiencias de diseño siguientes (véanse los ejemplos del **recuadro 4**):

- a) falta de objetivos del proyecto pertinentes, específicos y medibles;
- b) falta de indicadores que impedía una medición apropiada del rendimiento, la supervisión de las actividades y la adopción a tiempo de medidas correctoras;
- c) falta de indicadores de partida que limitaba la comparación de la situación antes y después de la acción.

35 A saber, los proyectos 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 14.

Casos de insuficiencias de diseño en los proyectos examinados

- a) El proyecto 12 consistía en la provisión de asistencia técnica para reforzar la capacidad institucional del consejo nacional de la abogacía. Como objetivo específico era muy vago y su consecución tendría que medirse en una etapa siguiente. El contrato especificaba indicadores como el número de atentados contra los derechos humanos y la duración media de los procesos civiles y penales. Sin embargo, estos indicadores estaban solo relacionados con el proyecto de modo marginal e indirecto y no constituían el patrón de referencia más apropiado para valorar la consecución del objetivo del proyecto.
- b) El proyecto 14 estaba diseñado para apoyar la transición democrática en Túnez. Su objeto era establecer buenas prácticas, reforzar la capacidad de los diputados parlamentarios y mejorar la capacidad administrativa del Parlamento. El contrato contenía una descripción de las principales actividades, pero faltaban indicadores para medir el rendimiento y estimar el valor añadido del proyecto.
- c) El proyecto 13 tenía por objeto apoyar la sociedad civil en Túnez. Sus objetivos e indicadores eran vagos y se habían traducido en la fijación de una serie de actividades en vez de en indicadores específicos. A ello se añade que para estimar el valor añadido del proyecto existía el obstáculo de la falta de indicadores que presentaran la situación de la sociedad civil antes y después de la acción.

56

En cuatro proyectos³⁶ de los catorce examinados faltaban algunos elementos fundamentales en los contratos (véase el **recuadro 5**) y los presupuestos carecían del detalle suficiente para permitir una evaluación adecuada de la moderación de costes y, por consiguiente, la valoración de su eficiencia.

36 A saber, los proyectos 6, 7, 8 y 10.

Ejemplos de proyectos con estipulaciones contractuales insuficientes

El contrato del proyecto 10 se firmó sobre la base de una descripción muy general y estimaciones preliminares de las obras previstas. Uno de los principales resultados concretos del proyecto era la realización de una gran obra en el Tribunal de Nabeul. Inicialmente, los procedimientos (estudio preliminar, proyecto y estudio técnicos, expediente de ejecución, especificaciones y expediente de licitación) abarcaban la rehabilitación del entero Tribunal. No obstante, solo uno de los tres lotes de la licitación fue ejecutado por el beneficiario porque el presupuesto del proyecto no bastaba para financiar los tres lotes en su totalidad. Los dos lotes restantes (alrededor del 30 % del proyecto total) serán en principio ejecutados por las autoridades tunecinas en un momento ulterior. En este caso, la falta de detalle en la descripción del alcance del contrato no permitió una evaluación adecuada de la eficacia y eficiencia del proyecto.

57

En cuanto a los dos proyectos contratados con un intermediario³⁷, la Comisión se comprometió a pagar a dicho agente en torno a 1,2 millones de euros en concepto de gastos administrativos. Los documentos de planificación no incluían un análisis del valor añadido aportado por el recurso al intermediario como solución alternativa a la contratación directa con el beneficiario final³⁸.

Retrasos considerables en la ejecución de los proyectos

58

El plazo de ejecución de los proyectos se prorrogó bastante en diez de los catorce proyectos de la muestra (véase el **cuadro 4**). En seis casos³⁹, el plazo de ejecución se prorrogó en más del 50 % del plazo acordado. Los retrasos de ejecución se debieron en gran medida a la infraestimación del tiempo requerido para conseguir algunos resultados. En la mayoría de los casos, la prolongación de los plazos se traduce en un incremento de ciertas categorías de costes, como los gastos de personal, que se financian con la contribución de la Comisión⁴⁰. Habrá pues menos fondos para financiar las actividades esenciales del proyecto. Al haber sido firmados los contratos después de 2011, la Comisión conocía las difíciles circunstancias del país, pero no adaptó el calendario ni la magnitud de los proyectos a las mismas.

37 Los proyectos 7 y 8, con un presupuesto acumulado de 41 millones de euros, estaban destinados a reducir las desigualdades sociales y las disparidades regionales en zonas urbanas y periféricas a través de obras de infraestructuras que mejoraran la calidad de vida, la creación de empleo y el acceso a los microcréditos.

38 Como hizo el BEI en el contexto de la misma acción.

39 A saber, los proyectos 1, 2, 6, 8, 12 y 14.

40 Informe Especial n.º 3/2011 del Tribunal de Cuentas Europeo: La eficiencia y la eficacia de las contribuciones de la UE canalizadas a través de las organizaciones de las Naciones Unidas en países afectados por conflictos (<http://eca.europa.eu>).

Cuadro 4

Prórrogas de los plazos de ejecución de los proyectos

(meses)

| Proyecto | Año del contrato | Duración inicial | Duración | | Prórroga |
|----------|------------------|------------------|----------------|----------------|---|
| | | | Modificación 1 | Modificación 2 | |
| PJ1 | 2011 | 23 | 46 | 52,5 | 29,5 |
| PJ2 | 2011 | 23 | 46 | | 23 |
| PJ3 | 2012 | 8 | | | 0 |
| PJ4 | 2012 | 8 | | | 0 |
| PJ5 | 2015 | 60 | | | Período inicial contratado aún en curso |
| PJ6 | 2012 | 36 | 56 | | 20 |
| PJ7 | 2012 | 48 | | | 0 |
| PJ8 | 2013 | 42 | 69 | | 27 |
| PJ9 | 2013 | 36 | 48 | | 12 |
| PJ10 | 2013 | 43 | 53 | | 10 |
| PJ11 | 2011 | 30 | 34 | | 4 |
| PJ12 | 2011 | 18 | 24,5 | 34,5 | 16,5 |
| PJ13 | 2013 | 36 | 42 | | 6 |
| PJ14 | 2012 | 32 | 39 | 51 | 19 |

Fuente: Base de datos CRIS.

59

En tres de los proyectos examinados⁴¹, el Tribunal constató que el impacto y sostenibilidad de los resultados obtenidos hasta aquel momento no estaban salvaguardados por una estrategia de salida adecuada. En esos casos, los proyectos creaban muchos trabajos temporales, pero requerían más fondos y medidas para tener asegurada su continuación. Ya que la contraparte tunecina carecía de fondos y capacidad suficientes para mantener las infraestructuras creadas por los proyectos, su sostenibilidad dependerá de la prestación de apoyo adicional por parte de los donantes.

60

El impacto de cuatro proyectos⁴² se vio muy limitado a causa del lento avance de las reformas requeridas. Por ejemplo, en 2015 se gastaron 2,5 millones de euros para dotar a las instituciones tunecinas de equipamiento especial para verificar la conformidad de los productos electrónicos con las normas de la UE. Sin embargo, este equipamiento ha tenido un uso limitado porque Túnez no ha adoptado aún las normas de la UE pertinentes, según se establece en el acuerdo sobre evaluación de la conformidad y aceptación de productos industriales.

61

Aunque dos factores (insuficiencias de diseño y lentitud de ejecución) dificultaron la evaluación de los proyectos, estos en general atendieron las necesidades reales del país y contribuyeron a lograr progresos muy importantes en los ámbitos correspondientes. Por ejemplo, los proyectos destinados a apoyar a las pymes beneficiaron a 700 de estas empresas. Otros dos proyectos contribuyeron significativamente a la rehabilitación de barrios pobres de las ciudades y el proyecto relativo al Parlamento mejoró sus infraestructuras y reforzó su cooperación con el Parlamento Europeo.

41 A saber, los proyectos 6, 7 y 8.

42 A saber, los proyectos 3, 4, 11 y 12.

62

La financiación de la UE representó una contribución importante a la transición democrática y a la estabilidad económica de Túnez. El Tribunal llegó a la conclusión de que después de la revolución de 2011, los fondos de la UE se gastaron bien en términos generales. Se movilizó financiación adicional para hacer frente a los nuevos desafíos y la Comisión trabajó en estrecha coordinación con otros donantes para organizar la canalización de los fondos. No obstante, se identificaron ciertas deficiencias en la gestión de la ayuda por la UE.

63

Aunque ha habido avances, su ritmo ha sido lento, debido principalmente a una serie de factores entre los que cabe citar los numerosos cambios de gobierno y la falta de un plan de desarrollo nacional. La ausencia de un plan de las autoridades tunecinas complicó considerablemente el proceso de orientar con precisión la ayuda de la Comisión (véase el apartado 23).

64

En general, la Comisión pecó de exceso de ambición al intentar responder a demasiadas prioridades. La amplitud de la gama de problemas abordados y de actividades emprendidas a través del apoyo presupuestario, los proyectos y el préstamo de AMF entra en conflicto con la propia política seguida por la Comisión de concentrar su ayuda en un reducido número de ámbitos y actividades clave (véanse los apartados 24 y 25).

65

La coordinación con otros donantes fue satisfactoria en muchas actividades aunque no siempre tuvo éxito la programación conjunta con los Estados miembros (véanse los apartados 26 a 28).

Recomendación 1 - Reforzar la programación de la ayuda de la UE y focalizarla con más precisión

El SEAE y la Comisión deberían:

- a) utilizar el diálogo político y sobre las distintas políticas para asegurarse de que las autoridades tunecinas adopten un plan de desarrollo nacional;
- b) desarrollar en el próximo período de planificación un número limitado de prioridades específicas y reducir el número de acciones para focalizar mejor la ayuda de la UE y aumentar su impacto;
- c) asegurarse de que tenga éxito la programación conjunta con los Estados miembros, a fin de mejorar la precisión y la coordinación de la ayuda.

Conclusiones y recomendaciones

66

La ayuda se prestó a través de una serie de modalidades, principalmente el apoyo presupuestario general (contratos de consolidación estatal), el apoyo presupuestario sectorial (contratos de reforma de los sectores), un préstamo AFM y una serie de proyectos. Túnez también se benefició significativamente de la iniciativa «más por más» que incrementó notablemente el volumen de fondos disponibles para el apoyo presupuestario general (véanse los apartados 30 y 31).

67

El apoyo presupuestario general se facilitó a través de los programas PAR, que fueron financiados fundamentalmente por el Banco Mundial y el FMI en los primeros años. Esta modalidad de apoyo contribuyó a que el Gobierno configurara su programa de reformas y, al entrar en la clasificación de contrato de consolidación estatal, proporcionó más flexibilidad que el apoyo presupuestario tradicional. No obstante, esta modalidad responde a un enfoque a corto plazo, de uno a dos años, en vez de constituir una solución a largo plazo (véanse los apartados 32 y 33).

68

A la firma de los convenios de financiación de los programas de apoyo presupuestario, algunas de sus condiciones ya se habían cumplido, o se cumplieron poco tiempo después, lo que redujo sensiblemente el elemento de incentivo del apoyo. La ejecución de muchas medidas, exigidas por los convenios de financiación, se valoró en conjunto con el resultado de que los pagos se abonaron aun cuando algunas de las medidas correspondientes no se habían llevado a cabo (véanse los apartados 34 a 39).

69

La asignación de los fondos «más por más» se decidió muy tarde, lo que dificultó la tarea de planificar el mejor uso de dicha ayuda. El impacto adicional previsto de las transferencias considerables de fondos «más por más» no pudo apreciarse con claridad (véase el apartado 36).

70

La evaluación PEFA constituye una evaluación exhaustiva y reconocida internacionalmente de la gestión de las finanzas públicas de un país y debería realizarse cada cuatro años según las directrices de apoyo presupuestario de la propia Comisión. Dados los sustanciosos importes abonados en forma de apoyo presupuestario y la importancia de la evaluación PEFA como instrumento de planificación y control, resulta insatisfactorio que está última no se haya realizado desde 2010. La próxima evaluación PEFA está prevista que concluya en marzo de 2017 (véanse los apartados 40 a 42).

Recomendación 2 - Reforzar la ejecución de los programas de apoyo presupuestario de la UE

La Comisión debería:

- a) reducir, en futuros programas de apoyo presupuestario, el número de medidas requeridas para cumplir las condiciones del apoyo presupuestario y asegurarse de que esas medidas sean significativas; condicionar los desembolsos a la consecución satisfactoria de las medidas individuales y a la consideración de los indicadores de resultados, en vez de a los avances generales, con el fin de incentivar a las autoridades tunecinas a progresar significativamente con sus reformas;
- b) procurar que sea posible garantizar que la evaluación PEFA se realice al menos cada cuatro años dada su importancia como instrumento de planificación y control.

71

El préstamo de AMF de 300 millones de euros, requerido por las autoridades tunecinas con carácter urgente, tardó casi dos años en organizarse. Algunos retrasos no pueden achacarse a la UE, pero el proceso de tramitación en sus instituciones duraba más de once meses (véanse los apartados 45 a 47).

Recomendación 3 - Formular propuestas para agilizar el proceso de aprobación de la AMF

La Comisión debería explorar con sus legisladores las opciones disponibles para acelerar los procedimientos de aprobación de futuros programas de AMF, en particular los de financiación de urgencia.

72

El apoyo presupuestario sectorial dio lugar a muchos menos desembolsos que el apoyo presupuestario general. No se apreciaba con claridad una estrategia sectorial en dos de los tres programas examinados. El impacto de los programas sufrió el efecto de los retrasos y del ritmo en general lento de ejecución de las reformas necesarias (véanse los apartados 48 a 54).

Conclusiones y recomendaciones

73

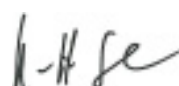
Algunos proyectos importantes se llevaron a la práctica pero con mucho retraso. Al faltar objetivos e indicadores claros, resultó difícil evaluar los progresos en muchos ellos. En muchos casos, los proyectos pecaban de exceso de ambición y su planificación temporal era demasiado optimista. Como consecuencia de ello, se produjo un aumento de los gastos generales (véanse los apartados 55 a 61).

Recomendación 4 - Mejorar la planificación de los proyectos

La Comisión debería establecer en sus futuros proyectos en Túnez objetivos claros e indicadores realistas para las circunstancias concretas en que se desarrolle cada proyecto.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 14 de febrero de 2017.

Por el Tribunal de Cuentas



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Lista de programas de apoyo sectorial y de ayuda macrofinanciera

(euros)

| Número | Número de la decisión | Año de la decisión | Modalidad | Título | Importe asignado | Importe contratado | Importe pagado |
|--------|-----------------------|--------------------|-----------|---|------------------|--------------------|----------------|
| MFA | Sin objeto | 2013 | MFA | MFA | 300 000 000 | 300 000 000 | 200 000 000 |
| BS1 | 23143 and 23279 | 2011 | BSP | Programa de ayuda a la reactivación y Programa de apoyo a la cooperación, las reformas y el crecimiento integrador -SPRING (PAR1) | 100 000 000 | 99 424 813 | 99 424 813 |
| BS2 | 24074 | 2012 | BSP | Programa de ayuda a la reactivación (PAR 2) | 68 000 000 | 67 339 484 | 65 415 314 |
| BS3 | 24469 | 2013 | BSP | Programa de ayuda a la reactivación (PAR 3) | 110 000 000 | 110 000 000 | 110 000 000 |
| BS4 | 37533 | 2014 | BSP | Programa de ayuda a la reactivación (PAR 4) | 100 000 000 | 99 546 000 | 75 000 000 |
| BS5 | 19508 | 2007 | BSP | Programa de ayuda a la gestión presupuestaria por objetivos | 30 000 000 | 29 267 989 | 29 267 989 |
| BS6 | 21889 | 2010 | BSP | Programa de ayuda a las políticas públicas de gestión de recursos hídricos para el desarrollo rural y agrícola | 57 000 000 | 56 067 853 | 24 623 541 |
| BS7 | 18438 | (2013) | BSP | Túnez - PRAL - antiguo Programa de ayuda a la competitividad (PAC I) | 41 000 000 | 40 357 374 | 40 357 374 |

Lista de proyectos

(euros)

| Número | Número de la decisión | Año del contrato | Proyecto | Importe contratado | Importe pagado |
|--------|-----------------------|------------------|---|--------------------|----------------|
| PJ1 | 20216 | 2011 | Movilización de expertos a corto plazo en apoyo de las pyme industriales y de las instituciones tunecinas, «Coaching técnico y no técnico» | 4 328 400 | 4 092 200 |
| PJ2 | 20216 | 2011 | Movilización de expertos a corto plazo en apoyo de las pyme industriales y de las instituciones tunecinas, «Calidad» | 6 170 540 | 5 575 780 |
| PJ3 | 20216 | 2012 | Adquisición e instalación de una cámara semianecoica para ensayos de cómputo electromagnético de diez metros con jaulas adjuntas | 1 179 590 | 1 179 590 |
| PJ4 | 20216 | 2012 | Adquisición e instalación de un laboratorio para ensayos de cómputo electromagnético | 1 260 000 | 1 260 000 |
| PJ5 | 22772 | 2015 | Programa de ayuda a las pymes del sector de servicios en Túnez | 10 000 000 | 1 982 210 |
| PJ6 | 23202 | 2012 | Proyecto de creación de empleo y ayuda a la reinserción como complemento de los mecanismos del Estado en Túnez | 6 476 777 | 5 850 000 |
| PJ7 | 23202 | 2012 | Financiación del acondicionamiento de barrios populares | 8 000 000 | 7 900 000 |
| PJ8 | 24409 | 2013 | Financiación del acondicionamiento de barrios populares en Túnez | 32 900 000 | 22 000 000 |
| PJ9 | 23556 | 2013 | Apoyo a la mejora del sistema de la jurisdicción de menores en Túnez | 1 800 000 | 1 710 000 |
| PJ10 | 23557 | 2013 | Rehabilitación de infraestructuras de tribunales y establecimientos penitenciarios conforme a normas internacionales y dotación de material informático | 12 848 749 | 12 206 312 |
| PJ11 | 19073 | 2011 | Refuerzo de las capacidades institucionales en Túnez | 1 461 000 | 1 314 652 |
| PJ12 | 19073 | 2011 | Asistencia técnica para el refuerzo de las capacidades institucionales del consejo nacional de la abogacía | 629 965 | 503 972 |
| PJ13 | 23558 | 2013 | Programa de apoyo a la sociedad civil en Túnez | 3 399 228 | 2 604 875 |
| PJ14 | 23569 | 2012 | Apoyo al proceso constitucional y parlamentario en Túnez | 1 809 778 | 1 364 907 |

Resumen

III

La Comisión y el SEAE están de acuerdo con la evaluación de la respuesta rápida, pero desean destacar que diversos ámbitos debían ser abordados a causa de las numerosas necesidades/urgencias de naturaleza socioeconómica a las que se enfrentaba el Gobierno tunecino tras la revolución. En este contexto, se pidió a la UE que ayudara a Túnez a responder a estas necesidades, lo que era tanto una cuestión de credibilidad política como una necesidad operativa. Los resultados obtenidos durante el periodo son satisfactorios, puesto que la asistencia de la UE contribuyó considerablemente a la estabilidad económica y política del país tras la revolución, desempeñando sobre todo un papel de acompañamiento a las importantes reformas socioeconómicas y políticas que se acometieron.

La Comisión considera, por lo tanto, que la ayuda no se diluyó, sino que respondió al gran número de reformas de urgencia a las que inevitablemente se enfrentaba Túnez en el periodo posrevolucionario.

Además, cabe señalar que todos los proyectos aprobados desde 2014 estaban relacionados con uno de los tres sectores prioritarios establecidos en el Marco Único de Apoyo (MUA) 2014-2016 (reformas socioeconómicas para el crecimiento integrador, elementos fundamentales de la democracia y desarrollo local y regional sostenible).

La Comisión reconoce que las autoridades tunecinas pueden haber tenido dificultades para gestionar toda la ayuda, debido al contexto posterior a la revolución y a los frecuentes cambios de gobierno y en la administración. Sin embargo, también debe destacarse que el índice de absorción de los proyectos de la UE es superior al de otros donantes.

El proceso de programación conjunta se ha suspendido debido a los retrasos por parte del Gobierno en la formulación y adopción de un nuevo plan quinquenal de desarrollo. Esto permitirá a la UE adaptar mejor el ejercicio de programación a las prioridades que figuran en el plan con el fin de favorecer la división del trabajo entre los donantes, incluidos los Estados miembros.

De forma paralela a la misión de programación del SEAE/DG NEAR que tuvo lugar en octubre de 2016, se llevó a cabo una misión de programación conjunta. Un consultor se encarga actualmente de la coordinación con todos los Estados miembros y el ejercicio de programación conjunta probablemente estará operativo en 2017.

La ayuda macrofinanciera de la UE (AMF) ofrece apoyo a la balanza de pagos para hacer frente a las apremiantes necesidades de financiación exterior de Túnez, así como para respaldar el programa de ayuda financiera acordado con el FMI. Esta ayuda permite a Túnez conseguir que el ajuste económico necesario sea menos brusco y severo y tiene como objetivo contribuir al restablecimiento de su sostenibilidad económica. Las condiciones de la AMF, por lo tanto, abordan una serie de prioridades en diversos ámbitos de reforma estructural interrelacionados como enfoque global para apoyar un programa de ajuste económico.

La Comisión considera que su ayuda a Túnez, incluida la AMF, se ha concentrado en un número limitado de sectores. Además, en varios ámbitos de ayuda (tales como la estadística, la gestión de las finanzas públicas y la buena gobernanza del Tribunal de Cuentas) era fundamental una coordinación sólida con otros donantes y dentro de los diferentes servicios de la Comisión para contar con el efecto palanca añadido de la AMF a fin de aplicar plenamente importantes reformas.

V

En un contexto caracterizado por la inestabilidad política, era fundamental encontrar el equilibrio justo entre las medidas de efecto rápido y los procesos a más largo plazo al utilizar las herramientas que ofrece la política de apoyo presupuestario de la Comisión. El instrumento de un contrato de consolidación estatal es una modalidad de apoyo presupuestario más flexible, específicamente diseñada para situaciones de fragilidad o posteriores a las crisis. Aunque se recurrió a esta modalidad más flexible en Túnez, la Comisión, no obstante, evaluó de forma estricta las condiciones de desembolso para cada uno de los cuatro programas de apoyo presupuestario. Asimismo, la estabilización de la situación y los avances de Túnez dan prueba del éxito de las operaciones tal como fueron concebidas y puestas en práctica. A partir del apartado 30 se ofrece un análisis más detallado sobre este punto.

La Comisión confirma que la actual evaluación PEFA en curso se inició de hecho en 2014, es decir, cuatro años después de la última evaluación PEFA. La actual evaluación PEFA sufrió retrasos ajenos al control de la Comisión, principalmente debido a cuestiones metodológicas y sus consecuencias. Cabe señalar que en 2015 se ha revisado una nueva metodología para el ejercicio del PEFA. Se está finalizando el nuevo informe sobre PEFA para Túnez.

VI

La Comisión subraya que un programa de reformas no siempre puede sintetizarse en una sola política integradora y coherente o en un único documento estratégico. En tales casos, el análisis se basa en las distintas medidas y en los procesos de reforma seguidos por el Gobierno para reforzar el sistema.

En el caso del apoyo presupuestario sectorial mencionado, la Comisión evaluó las políticas como completas, así como pertinentes y creíbles. Estas operaciones de apoyo presupuestario sectorial se habían decidido antes de la revolución; posteriormente, los programas se adaptaron a la nueva situación para estabilizar los resultados respaldados por las operaciones.

La Comisión considera que el retraso en los desembolsos de los préstamos de AMF no estuvo causado por la lenta ejecución de la ayuda, sino que fue debido a la combinación de una serie de factores. Fueron necesarios más de cinco meses para que el Parlamento y el Consejo adoptaran la propuesta de la Comisión con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Por otro lado, las autoridades tunecinas tardaron más de seis meses en ratificar el memorándum de entendimiento entre la UE y Túnez que incluía las condiciones de la AMF. El segundo desembolso se retrasó debido al hecho de que los tunecinos no habían cumplido todas las condiciones puntualmente.

Introducción

09

La Comisión considera que merece la pena mencionar que cuando se aprobó la operación de AMF-I de 300 millones EUR, en abril de 2014, constituyó la mayor AMF jamás concedida a un país de la vecindad meridional hasta que la Comisión propuso, en febrero de 2016, una nueva operación de AMF de 500 millones EUR, también para Túnez, que fue aprobada en julio de 2016. Esta segunda AMF pretende apoyar aún más la transición económica, especialmente tras los atentados terroristas de 2015 y su impacto negativo en la actividad económica.

Observaciones

20

La Comisión subraya que el PAR 1 fue una operación presupuestaria multisectorial y que del PAR 2 al PAR 5 son operaciones de contratos de consolidación estatal.

22

La Comisión señala que siempre ha actuado de manera oportuna cuando se requería su intervención en un contexto político y de seguridad difícil. La Comisión observa también que el documento de actuación del programa de la RSS estaba finalizado a nivel técnico el 18 de junio de 2015 (reunión del grupo de apoyo a la calidad), antes del ataque terrorista de junio de 2015. También se han tomado otras medidas en el ámbito de la seguridad durante este periodo (proyectos regionales, proyectos financiados por el Instrumento de Estabilidad, Instrumento en pro de la estabilidad y la paz, etc.) antes o de forma paralela a la elaboración del programa de reforma del sector de la seguridad (RSS).

23

La Comisión observa que, en los primeros años tras la revolución, la coordinación entre los donantes se llevó a cabo sobre la base de un plan de recuperación económica de las autoridades tunecinas y de cartas gubernamentales sobre desarrollo. Estos documentos condujeron a varios paquetes de apoyo financiero de los donantes de los llamados Programas de Ayuda a la Reactivación (PAR), algunos de los cuales incluso utilizaron una matriz de políticas conjunta. Posteriormente, el acuerdo entre el FMI y las autoridades tunecinas sobre un programa integral de ajuste macroeconómico y reformas estructurales facilitó la coordinación entre los donantes, incluida la UE a través de sus operaciones de apoyo presupuestario y AMF.

24

La Comisión desea destacar que los fondos no se repartieron entre un número excesivo de ámbitos y que la ayuda se concentró suficientemente.

Aunque la ayuda de la UE afectó a un amplio número de sectores, lo hizo inicialmente en reconocimiento de los grandes desafíos y necesidades a los que se enfrentaba Túnez en el periodo posterior a la revolución. También lo hizo en respuesta a las solicitudes específicas de asistencia de las autoridades en un momento en que el Gobierno necesitaba con urgencia la ayuda internacional. De hecho, entre 2011 y 2013 se aprobaron «operaciones de emergencia» dirigidas a los servicios esenciales, el apoyo a la transición democrática y el acompañamiento al proceso de reformas socioeconómicas.

Sin embargo, una vez que la situación pareció estabilizarse progresivamente (aproximadamente a partir de 2014), la UE se esforzó por concentrar su ayuda. Este esfuerzo se materializó en el Marco Único de Apoyo 2014–2016, en el que se identificaban tres sectores de intervención (reformas socioeconómicas para el crecimiento integrador, elementos fundamentales de la democracia y desarrollo local y regional sostenible) en un esfuerzo por canalizar nuestra ayuda. Estos tres sectores se tuvieron en cuenta sistemáticamente a la hora de elaborar los Programas de Acción Anuales a favor de Túnez.

25

La Comisión y el SEAE señalan que sus decisiones no condujeron a la dilución de la financiación y a dificultades de gestión. Los retrasos y las dificultades de gestión estaban vinculadas sobre todo y de manera directa con factores externos (por ejemplo, la inestabilidad política o la difícil situación económica del país).

La Comisión subraya que las condiciones de AMF abordan un número limitado de prioridades en diversos ámbitos de reforma estructural interrelacionados como enfoque global para apoyar un programa de ajuste económico. Esto no debe considerarse como una desviación de la política de la Comisión de concentrar su asistencia en un número limitado de sectores. Además, en varios ámbitos de ayuda (tales como la estadística, la gestión de las finanzas públicas y la buena gobernanza del Tribunal de Cuentas) era fundamental una coordinación sólida con otros donantes y dentro de los diferentes servicios de la Comisión a fin de aplicar plenamente importantes reformas.

26

La Comisión observa que las acciones de la UE estaban bien coordinadas con los Estados miembros y con los principales donantes internacionales, pero no se pudo llevar a cabo la programación conjunta con los Estados miembros debido a la aprobación tardía del plan de desarrollo nacional. Se produjo una coordinación y una comunicación estrecha con los Estados miembros que fueron constructivas.

28

El proceso de programación conjunta ha quedado en suspenso con el fin de adaptar el ejercicio de programación al plan quinquenal de desarrollo para favorecer la división del trabajo entre los donantes, incluidos los Estados miembros.

De forma paralela a la misión de programación del SEAE/DG NEAR que tuvo lugar en octubre de 2016, se llevó a cabo una misión de programación conjunta. Un consultor se encarga actualmente de la coordinación con todos los Estados miembros y el ejercicio de programación conjunta probablemente estará operativo en 2017.

29

La Comisión observa que las acciones de la UE ayudaron sustancialmente a Túnez, pero hubo deficiencias de escasa importancia en la ejecución de los programas por parte de la Comisión.

La Comisión quiere reiterar que el PAR 1 fue una operación presupuestaria multisectorial y que del PAR 2 al PAR 5 son operaciones de contratos de consolidación estatal. La diferencia de modalidad tiene consecuencias para el análisis de los programas.

32

La Comisión desea subrayar que, pese a que el PAR 3 y el PAR 4 fueron financiados únicamente por la UE, estos programas y las medidas definidas en ellos se coordinaron con otros donantes.

33

La Comisión desea resaltar el hecho de que el Programa de Ayuda a la Reactivación 1 (PAR 1) era de apoyo presupuestario multisectorial y que las operaciones posteriores del PAR utilizaron la modalidad de contrato de consolidación estatal, que ha sido diseñada específicamente para permitir a la UE ayudar a países socios en situaciones de fragilidad o posteriores a las crisis.

Aunque la modalidad de contrato de consolidación estatal permite una cierta flexibilidad como se describe en la política adoptada en 2011, su aplicación por los servicios de la Comisión siempre ha sido rigurosa. Los indicadores de rendimiento utilizados se definieron tras un largo y exhaustivo proceso de diálogo sobre políticas con las autoridades. Estos indicadores han permitido introducir importantes procesos de reforma durante el periodo examinado. La urgencia de la situación a la que la UE tenía que responder y el carácter cortoplacista de la modalidad elegida para ejecutar los contratos de consolidación estatal no debe dar lugar a una impresión de «flexibilidad» en las condiciones de desembolso.

La Comisión subraya que es posible y está previsto en las directrices de apoyo presupuestario pertinentes renovar los contratos de consolidación estatal especialmente cuando aún no sea viable la transición a otros instrumentos de apoyo presupuestario.

Conviene tener en cuenta que las directrices de apoyo presupuestario relativas a los contratos de consolidación estatal eran nuevas (2012) y la modalidad no se había puesto a prueba cuando se aplicó por primera vez en un país de renta media que estaba atravesando una gran transición política como Túnez. Esta experiencia tunecina, confirmada también por la aplicación de contratos de consolidación estatal en otros países, llevó a la Comisión a revisar las directrices relativas a la duración de los contratos de consolidación estatal de aprobar contratos de consolidación estatal en paralelo con operaciones de apoyo presupuestario sectorial. Una revisión de las directrices de apoyo presupuestario documentará la experiencia extraída.

34

La Comisión indica que, en un número limitado de casos, se cumplieron los indicadores/medidas antes de la firma de los acuerdos de financiación. Esto refleja el hecho de que el largo proceso administrativo de la Comisión que llevó a la aprobación de las decisiones de financiación no resulta apropiado para el tipo de operación de urgencia que la Comisión y otros donantes (el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo) trataban de poner en práctica en Túnez en aquel momento para responder a una situación política y socioeconómica especialmente inestable.

De hecho, esas medidas habían sido formalmente aprobadas con las autoridades muchos meses antes de la firma del convenio de financiación. Sin embargo, durante el tiempo transcurrido desde el momento en el que se acordó la medida y cuando la aprobó la Comisión, esta ya había sido efectivamente adoptada/aplicada por el Gobierno. Este éxito fue también el resultado de un intenso diálogo sobre políticas con las autoridades y, por consiguiente, no hubiera tenido lugar en la misma medida o en el mismo espacio de tiempo en ausencia de operaciones de apoyo presupuestario.

35

La decisión de financiación presentada a los Estados miembros y el convenio de financiación firmado con el Gobierno de Túnez especificaban claramente que los indicadores de rendimiento para el segundo tramo se identificarían durante el segundo año del programa. Dicho convenio no contradice lo dispuesto en las Directrices y es útil en situaciones inestables en las que resulta complicado formular una programación completa para varios años, situación en la que se encontraba Túnez en 2011 (gobierno provisional y elecciones inminentes).

36

La Comisión llama la atención sobre el hecho de que, mientras que antes de mayo o junio del año N+1 no se anunció formalmente que se dotarían «cada vez más fondos», la Comisión y el SEAE ya habían realizado una evaluación de la situación en varios países de la región y tenían una idea clara, ya a principios del año (generalmente en enero o febrero), de la cantidad «cada vez mayor» que recibiría cada país. Por tanto, a la hora de negociar los programas y la matriz de los indicadores, el equipo de la Comisión mantuvo un cierto margen de maniobra y consideró programas adicionales o, en algunos casos, una cantidad superior a la disponible oficialmente al inicio de las negociaciones.

37

La Comisión hace hincapié en que la ayuda de la UE se basó en las solicitudes de las autoridades tunecinas y que las necesidades se analizaron, acordaron y evaluaron de manera bilateral. El gran número de medidas incluidas en los PAR 1-3 debe analizarse desde la perspectiva de las operaciones conjuntas de apoyo presupuestario, ejecutadas por tres agencias de apoyo presupuestario, con respecto a compromisos financieros superiores a mil millones de dólares por operación.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la presencia de varias agencias donantes (que aportan conocimientos especializados) y la importante cuantía de estas operaciones, el número de medidas es realmente muy próximo al habitual en este tipo de operaciones.

Los programas PAR se beneficiaron de un alto grado de atención con reuniones periódicas de los gabinetes dedicados a revisar su aplicación (esto no ocurriría con un programa más pequeño) y debe tomarse debida nota de que se cumplió la gran mayoría de estas medidas.

38

La Comisión opina que la evaluación de cada matriz de condiciones de los PAR I-IV se realizó con el mismo rigor.

La Comisión subraya que, en aplicación de la comunicación de 2011 y las Conclusiones del Consejo de 2012 relacionadas con ella sobre la «Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países», se seguirá aplicando un enfoque dinámico a los criterios de admisibilidad. Este enfoque era especialmente adecuado en vista de la inestabilidad de la situación política de aquel momento y de la utilización, por primera vez en Túnez, de un contrato de consolidación estatal.

Dicho enfoque es conforme con las directrices de apoyo presupuestario sobre operaciones de contratos de consolidación estatal. Esta modalidad ha sido incluida en las directrices de apoyo presupuestario de 2012 para ser utilizada durante situaciones de crisis, posteriores a una crisis o de fragilidad. Es, por lo tanto, una modalidad más flexible. No obstante, la evaluación de los expedientes de desembolso por la Comisión es tan exhaustiva como para cualquier otra modalidad de apoyo presupuestario.

Debe añadirse que se lograron casi todos los resultados previstos, siendo la excepción algunos de importancia menor. Por lo tanto, la flexibilidad concedida para los PAR III y IV no parece haber conducido a resultados/efectos inferiores a medio plazo.

39

La Comisión observa que la aplicación de algunas reformas estructurales sigue siendo lenta o requiere una importante mejora, mientras que las reformas asociadas a la transición democrática han sido más satisfactorias. La adopción de medidas o indicadores orientados a resultados no habría sido posible en el contexto de contratos de consolidación estatal de uno o dos años de duración, como se recuerda en las directrices de apoyo presupuestario que prevé que «*los indicadores de rendimiento... serán principalmente indicadores de proceso*» (p. 99).

Las intervenciones complementarias en forma de asistencia técnica estaban garantizadas y, por lo tanto, el apoyo a las autoridades en la elaboración y adopción de la legislación/normativa (o de los procedimientos administrativos) necesaria para instrumentar una determinada ley o decreto. Gracias a la combinación de políticas, la mayoría de las medidas identificadas por la UE condujeron al logro de resultados concretos.

Al igual que en otros procesos posrevolucionarios, los resultados de los profundos cambios políticos e institucionales que actualmente tienen lugar en Túnez tardarán un tiempo en manifestarse por completo.

40

La Comisión desea destacar que una situación en rápida evolución con un entorno político y administrativo sobrecargado y en constante cambio (seis gobiernos entre 2011 y 2015) habría hecho que fuera particularmente difícil llevar a cabo una evaluación objetiva y de calidad durante este periodo. En términos de metodología de evaluación, también habría sido demasiado pronto para evaluar los efectos.

La última evaluación completa de las operaciones de apoyo presupuestario se llevó a cabo en 2010. Estas evaluaciones normalmente se realizan durante un periodo de diez años. Es necesario tomar un poco de distancia para evaluar objetivamente la situación.

Dicho esto, la DG NEAR está realizando una evaluación sobre los programas centrados en la gobernanza económica que incluye todos los programas de apoyo presupuestario aplicados en Túnez excepto el PAP 6.

Además, la Comisión supervisó cuidadosamente las realizaciones, repercusiones y resultados durante este periodo y utilizó plenamente los instrumentos para evaluar los resultados de medidas concretas de apoyo presupuestario y también utilizó diversas evaluaciones realizadas por distintas organizaciones internacionales.

41

La Comisión desea señalar que la nueva evaluación PEFA se ha llevado a cabo siguiendo la nueva metodología adoptada por la Secretaría de PEFA, lo que ha dado como resultado varias conclusiones contradictorias en cuanto a la evaluación PEFA 2010 y demoras en su aprobación por las autoridades tunecinas, retrasos que están fuera del control de la Comisión, el Banco Mundial o el Banco Africano de Desarrollo.

No obstante, la Comisión confirma que la actual evaluación PEFA en curso se inició de hecho en 2014, es decir, cuatro años después de la última evaluación PEFA y, por lo tanto, con arreglo a las directrices internas de apoyo presupuestario.

Además del PEFA, como paso previo para la decisión de proporcionar apoyo de AMF, la Comisión realizó en diciembre de 2013 una evaluación operativa completa y exhaustiva de los circuitos administrativos y financieros del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Túnez.

42

La Comisión desea destacar que PEFA representa un instrumento útil pero no una obligación imperativa y, además, exige un compromiso y una cooperación totales por parte del país.

Después de 2011, Túnez (y sus socios), a pesar de la falta de un PEFA reciente, se han beneficiado de una docena de evaluaciones de elevada calidad del sistema de gestión de las finanzas públicas del país durante el periodo examinado. Estas evaluaciones se llevaron a cabo en el marco de los programas de la Comisión y por organizaciones independientes como el FMI, la OCDE y la Encuesta de Presupuesto Abierto.

Estas diversas evaluaciones generaron información detallada sobre los distintos aspectos de la gestión de las finanzas públicas (elaboración y ejecución del presupuesto, contabilidad, contratación pública, controles internos y externos, gestión de activos, transparencia, programa de reformas, etc.).

A pesar de que el PEFA se puso en marcha con algunos retrasos en 2014, sus resultados están previstos para principios de 2017 y se utilizarán para evaluar los progresos de la gestión de las finanzas públicas en el país.

43

La Comisión quiere resaltar que, en las circunstancias a las que se ha enfrentado Túnez desde 2011, con los importantes desafíos a los que el país ha tenido que responder (políticos, económicos, sociales, relacionados con la seguridad, etc.), Túnez sigue siendo un modelo en la región. La transición es un proceso largo y difícil que requiere esfuerzos aún más importantes por parte de este socio.

a)

La Comisión opina que aunque siguen existiendo desafíos en algunas zonas, el progreso comparado con la situación existente en 2011 ha sido claramente positivo y sostenido. El sitio web de presupuesto abierto del Ministerio de Hacienda es un buen ejemplo de los enormes esfuerzos realizados a este respecto (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Las encuestas independientes de transparencia presupuestaria o la difusión de estadísticas (encuesta internacional sobre presupuestos 2011 y 2015, sitio web de difusión de estadísticas) sitúan actualmente a Túnez como líder entre sus homólogos regionales o por ingresos.

La reciente promulgación de una ley orgánica sobre libertad de información, junto con una vibrante sociedad civil deseosa de aprovechar estos nuevos derechos apunta a que en los años venideros se producirán nuevos avances.

b)

El programa de apoyo a la sociedad civil de la UE (PASC) contribuyó a resolver los problemas relacionados con el establecimiento de 180 ONG en la provincia de Tozeur. El programa concluyó un acuerdo con los servicios del Gobierno tunecino responsables de organizaciones para ayudar a las organizaciones de la sociedad civil solicitantes a elaborar sus solicitudes de inscripción. Además, el programa incluye un componente de asistencia técnica para ayudar a las autoridades tunecinas a establecer un sistema informatizado para el departamento de ONG que podría acelerar la gestión de los expedientes, incluida la inscripción de las ONG.

c)

Aunque la ejecución de las reformas sobre las asociaciones público-privadas y la adjudicación de contratos públicos ha encontrado una férrea resistencia en algunos sectores de la administración, se han aprobado todos los reglamentos de aplicación asociados y se está empezando a aplicar seriamente la legislación. Ya se observan los primeros resultados positivos, especialmente en lo que respecta a la contratación pública con la digitalización en curso de todos los procesos de contratación pública.

Con respecto a la auditoría externa, la próxima aprobación de una ley orgánica que otorgue plena independencia al Tribunal de Cuentas (una medida del PAR IV) se prevé que marcará un punto de inflexión en la realización de auditorías externas en Túnez. La Comisión continuará prestando asistencia técnica al Tribunal para garantizar que aprovecha plenamente estas nuevas posibilidades.

Con respecto a la auditoría interna, aún queda algún trabajo por hacer para racionalizar el marco institucional. Esto está planificado en el programa del PAR V.

d)

Las medidas incluidas en los programas del PAR estaban destinadas a la estabilización de las finanzas municipales, que se enfrentaban a una carga financiera insostenible debido a la brusca caída de los ingresos locales tras la revolución. A ello siguió, en el marco del programa *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (43 millones EUR), un enfoque más estructural en el contexto de la descentralización, aunque no habría sido posible aplicar este último sin el éxito del anterior y antes de la decisión política de embarcarse en un proceso de descentralización.

e)

El progreso en cuanto a la selección de los beneficiarios ha resultado muy decepcionante a pesar del insistente llamamiento de la UE, el FMI y el Banco Mundial a las autoridades para que actuasen al respecto. Esto refleja las arraigadas dificultades políticas para reforzar los criterios de admisibilidad para tales programas. A pesar de estos contratiempos, es importante seguir insistiendo en estas reformas dada su importante contribución a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto sigue llevándose a cabo de manera conjunta entre el FMI, el Banco Mundial y la UE (AMF). Sin embargo, se espera que la nueva base de datos del Número de Identificación Social y la evaluación de los actuales programas de asistencia social, así como el sistema de puntuación propuesto, mejorarán la orientación de estos programas.

f)

La Comisión considera que gracias a las condiciones de desembolso establecidas en el apoyo presupuestario del PAR III y al diálogo de los donantes sobre políticas, coordinado con el Ministerio de Hacienda, se ha establecido en Túnez un marco regulador favorable para el desarrollo de la microfinanciación. Esto último ha permitido la creación de siete instituciones microfinancieras que prestan servicio a regiones menos desarrolladas y desatendidas; entre esas instituciones figuran dos (Microcred y Taysir) que cuentan con el apoyo financiero de la UE, la AFD, el BEI y el BERD. Según los últimos informes anuales de Microcred y Taysir, 7 684 microempresarios han recibido servicios financieros y de asistencia técnica desde que comenzaron las operaciones en 2015, de los cuales 4 205 eran mujeres y 3 338 jóvenes.

g)

El Parlamento aprobó en septiembre de 2016 una nueva ley de inversiones en el contexto de los preparativos para la *Conferencia Túnez 2020*. Esta ley, junto con la legislación recientemente adoptada sobre competencia, quiebra y PPA, debería impulsar un clima mucho más propicio para la inversión.

45

La Comisión considera que es importante destacar que antes de que pueda producirse el primer desembolso de AMF es preciso adoptar múltiples medidas procedimentales. Antes de proponer una operación de AMF, la Comisión evalúa la adecuación de los circuitos financieros del país beneficiario mediante una evaluación operativa que requiere, por lo menos, un mes. Como las propuestas de AMF de la Comisión están sujetas al procedimiento legislativo ordinario, según el artículo 212 del TFUE, deben ser adoptadas por el Parlamento y el Consejo. Tras esta adopción, un Comité de los Estados miembros debe aprobar un memorándum de entendimiento, que debe ser firmado por el país beneficiario. Además, Túnez tenía que ratificar el memorándum de entendimiento.

Posteriormente, la Comisión debe acudir a los mercados financieros a fin de obtener (mediante préstamos) los fondos que le permitan efectuar los desembolsos, lo que normalmente lleva alrededor de un mes. En el caso de Túnez, hay que mencionar que se perdió un mes en el procedimiento legislativo ordinario debido al hecho de que la aprobación por el pleno del Parlamento se aplazó en el último momento a la segunda sesión plenaria de abril, lo que significa que la propuesta de la Comisión tardó cinco meses en ser aprobada por los colegisladores. Además, cabe señalar que la firma y ratificación del memorándum de entendimiento por los tunecinos ya había llevado más de siete meses.

47

La Comisión considera que el programa de AMF ha sido clave para impulsar reformas muy necesarias en Túnez, en estrecha coordinación con otros donantes internacionales y con los propios planes de reforma del Gobierno, especialmente en un complejo entorno de transición. El nuevo programa de AMF hace que el total de ayuda de AMF a Túnez hasta la fecha sea de 800 millones EUR y garantiza la continuidad de las reformas al tiempo que se aborda un nuevo conjunto de medidas destinadas a apoyar a Túnez en sus esfuerzos por avanzar hacia un modelo económico más sostenible.

48

La Comisión considera que los criterios de admisibilidad, incluida la aplicación de una política verosímil y pertinente, se han cumplido en el momento de la aprobación de cada programa, así como antes de cada pago.

En los casos mencionados de PAP 5 y PAP 6, la Comisión observa que, como se indica en las directrices de apoyo presupuestario, «Un programa de reformas no siempre puede sintetizarse en una sola política integradora y coherente o en un único documento estratégico. En tales casos, el análisis se basará en las distintas medidas y en los procesos de reforma seguidos por el Gobierno para reforzar el sistema». En aplicación de las directrices, la Comisión evaluó las políticas como completas, así como pertinentes y creíbles.

49

La Comisión desea aclarar que los tres programas de apoyo presupuestario sectorial se adoptaron antes de la revolución, siguiendo los criterios de admisibilidad vigentes en aquel momento, mientras que los contratos de consolidación estatal se adoptaron después de la revolución para dar respuesta a un contexto totalmente nuevo que exigía un nuevo enfoque y que hacía que Túnez cumpliera los requisitos para acogerse a dicho instrumento. También cabe señalar que la Comisión está revisando actualmente las directrices de apoyo presupuestario para permitir la adopción de contratos de consolidación estatal y de apoyo presupuestario sectorial al mismo tiempo.

50

a)

Véase la respuesta al recuadro 3 a).

b)

Véase la respuesta al recuadro 3 b).

Recuadro 3. Casos de insuficiencias detectadas en el diseño de los programas de apoyo presupuestario sectorial

a)

La Comisión está de acuerdo parcialmente. En el momento del diseño del proyecto, resultó difícil medir los valores iniciales de referencia para todos los indicadores. Por lo tanto, para abordar esta situación, los objetivos para ciertos indicadores se expresaron en unidades absolutas de progreso en lugar de relativas a los valores de referencia.

Con respecto al objetivo sobre los contadores volumétricos, conviene señalar que representaba un incremento del 10 % sobre el valor de las perforaciones con concesiones legales, lo que se consideró significativo. Este rendimiento superior a lo esperado se debe a la inclusión de los contadores volumétricos para las perforaciones para las que no es necesaria una concesión legal (agua superficial o a poca profundidad). En cuanto al indicador D, se introdujeron cambios importantes en la política de contratación del Gobierno después de 2011, algo que no era posible anticipar cuando se elaboró el programa. Después de dos décadas de política de contratación conservadora en el sector del agua, el aumento de los recursos humanos podría evaluarse como un cambio positivo.

Cuando se firmó el programa, en 2011, era difícil prever que el nuevo gobierno establecido desde 2012 no daría prioridad a la recaudación de tasas por el bombeo de aguas subterráneas, que fue uno de los objetivos del gobierno anterior. Este fallo puede atribuirse más a un cambio de voluntad política que al cese del funcionamiento de una unidad.

b)

La Comisión señala que, con respecto al PAP 6: en cuanto al indicador D, se introdujeron cambios importantes en la política de contratación del Gobierno después de 2011, algo que no era posible anticipar cuando se elaboró el programa. Después de dos décadas de política de contratación conservadora en el sector del agua, el aumento de los recursos humanos podría evaluarse como un cambio muy positivo.

c)

En los casos mencionados de PAP 6 la Comisión observa que, como se indica en las directrices de apoyo presupuestario, «Un programa de reformas no siempre puede sintetizarse en una sola política integradora y coherente o en un único documento estratégico. En tales casos, el análisis se basará en las distintas medidas y en los procesos de reforma seguidos por el Gobierno para reforzar el sistema». En aplicación de estas directrices, la Comisión evaluó las políticas como completas, así como pertinentes y creíbles.

En el caso del PAP 5, la Comisión desea destacar que este convenio de financiación se firmó en 2008 bajo condiciones y prácticas diferentes. No obstante, para los programas y desembolsos subsiguientes, la Comisión ha aplicado plenamente las directrices de apoyo presupuestario.

51

La Comisión subraya que la matriz mencionada fue desarrollada por el Gobierno como descripción resumida de las medidas que pretendía aplicar para recuperar la solidez financiera de los ayuntamientos tunecinos.

Como parte de la evaluación de la estrategia del Gobierno, la matriz ofrecía la mejor descripción disponible de su plan de acción detallado.

Como tal, no hubo ninguna opinión *a priori* de que algunas medidas no fueran a cumplirse sino de que, como en todas las estrategias, algunas medidas podían ser más importantes que otras (al menos desde el punto de vista de la Comisión). Sin embargo, la condición de elegibilidad de orden público implica una valoración del plan de acción general del Gobierno, no solo de aquellas acciones que la Comisión estime fundamentales.

La Comisión observa asimismo que, además de la matriz global de medidas mencionada, los tres objetivos principales del programa —aumentar los ingresos de manera drástica, congelar el principal impulsor del aumento de los gastos (la contratación) y aumentar la ejecución de proyectos de inversión de desarrollo local— quedaban recogidos por los indicadores de rendimiento en el segundo tramo del programa.

En retrospectiva, el índice de finalización de estas medidas fue especialmente alto, lo que sugiere que eran pertinentes y viables.

52

La Comisión está de acuerdo, pero destaca que las condiciones eran numerosas (PAP 5) y especialmente difíciles para ambos programas. Para el PAP 6, la duración del programa se amplió de 72 a 96 meses para responder a las dificultades a las que se enfrentaba el Gobierno, especialmente el Ministerio de Agricultura, tras los acontecimientos políticos de 2011. El objetivo principal de esta ampliación era garantizar que se pusieran en marcha las medidas complementarias para la correcta ejecución del programa.

El ritmo de ejecución del programa dependía en gran medida de factores exógenos relacionados con el contexto posterior a la revolución.

53

La Comisión está de acuerdo y observa que los retrasos en la contratación de los componentes de asistencia técnica del proyecto de PAP 5 y PAP 6 estaban debidamente justificados por la complejidad de los sectores apoyados y por la necesidad de entablar un debate político y estratégico profundo, con objeto de identificar correctamente las necesidades de los beneficiarios basándose en evaluaciones adecuadas.

La Comisión desea aclarar que, aunque no hubo asistencia técnica en el PAP 7, esta se proporcionó en el marco de otros programas en curso. El periodo de elegibilidad previsto en la normativa financiera había concluido para cuando se revisó el contenido del programa, lo que impidió la contratación de asistencia técnica adicional.

54

La Comisión está de acuerdo y reconoce que el proceso legislativo ha sido bastante lento desde la revolución, ya que las prioridades constitucionales y de otro tipo (por ejemplo, seguridad o corrupción) han tenido preferencia sobre asuntos como la legislación presupuestaria. La aprobación de la ley está prevista para el primer trimestre de 2017.

Debe destacarse, no obstante, que se ha registrado un progreso significativo en términos de procedimientos presupuestarios incluso antes de la aprobación de la ley. A día de hoy, veintidós de veintiséis ministerios han adoptado presupuestos por programas e incluyen indicadores de rendimiento relativos a sus objetivos de interés público (además de datos presupuestarios) en sus proyectos presupuestarios al Parlamento.

El aumento en la puntuación dada por la encuesta internacional sobre presupuestos pone de manifiesto las mejoras realizadas en estos ámbitos.

En este contexto, la promulgación de la ley presupuestaria marcará la finalización de esta reforma basada en el rendimiento, y no su comienzo.

55

La Comisión observa que la mitad de los proyectos no presentaban defectos en el diseño. Sobre la otra mitad, la Comisión desea formular las observaciones siguientes (véase a continuación):

a)

La Comisión desea subrayar que los objetivos relacionados con los proyectos en cuestión eran pertinentes, específicos y suficientemente cuantificables.

Con respecto a los proyectos 7 y 8, la Comisión considera que *l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées ou fragilisées socialement, par la réalisation d'infrastructures de base et d'équipements de proximité dans les zones urbaines défavorisées* (la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones desfavorecidas o socialmente vulnerables, mediante la realización de infraestructuras básicas y de equipos de proximidad en las zonas urbanas desfavorecidas) es un objetivo suficientemente pertinente y específico que puede medirse a través del número de infraestructuras básicas y de equipos proporcionados a ámbitos informales en el marco del programa.

Con respecto al proyecto 11, la Comisión considera que el objetivo del programa de hermanamiento a favor del Tribunal Supremo de Túnez, *diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle* (diagnóstico y preparación de la reforma institucional), combinado con resultados esperados detallados e indicadores objetivamente verificables es específico y cuantificable.

Además, los cuatro objetivos del proyecto 14 son considerados por la Comisión como muy pertinentes y específicos para apoyar el establecimiento de un Parlamento moderno, capaz y que funcione adecuadamente durante el periodo de transición democrática. Estos objetivos, vinculados a los resultados esperados, son suficientemente cuantificables.

c)

La observación del Tribunal se refiere a un caso concreto (proyecto 13) para el que se ofrecen explicaciones detalladas en la letra c) a continuación.

Recuadro 4. Casos de deficiencias en el diseño en los proyectos examinados

a)

El Tribunal se refiere a indicadores establecidos para medir los objetivos generales del proyecto. Durante la fase de ejecución del proyecto, se revisaron ligeramente los indicadores para reflejar mejor el logro de resultados.

b)

La Comisión desea señalar que la plantilla del acuerdo tipo de contribución no requiere un marco lógico. Se adjunta al contrato un marco de resultados y recursos, que es el equivalente a un marco lógico. La Comisión, por lo tanto, considera que había indicadores conformes al formato adecuado para los proyectos en gestión delegada.

c)

La Comisión subraya que el apoyo a la sociedad civil era imposible en Túnez antes de la revolución. La financiación exterior estaba prohibida y las actividades de la sociedad civil estaban muy limitadas y bajo el estricto control del Gobierno. Por lo tanto, no había indicadores disponibles para evaluar este sector antes de 2011.

Los indicadores se han definido, según la información de que se disponía en aquel momento, para ayudar a medir el grado de ejecución de las actividades.

La Comisión observa que, aunque los indicadores no son muy detallados, el proyecto organizó 435 talleres de diálogo/consulta en las 24 provincias, 120 talleres con representantes de las organizaciones de la sociedad civil y agentes públicos, trabajó con 3 500 asociaciones y creó 36 redes de asociaciones. También cabe señalar que la delegación de la UE realizó un estudio a fondo sobre la situación de la sociedad civil en Túnez.

La evaluación final del programa tendrá lugar en febrero de 2017 y permitirá llevar a cabo un análisis exhaustivo de los efectos de este ambicioso programa.

Además, la Comisión desea destacar que este proyecto se considera un proyecto emblemático y un ejemplo destacado en toda la vecindad de la región meridional.

56

La Comisión observa que todos los proyectos incluían documentos, plantillas y el nivel de detalle requerido en tales casos.

La Comisión subraya que el desglose del presupuesto por proyecto para los proyectos 6, 7, 8 y 10 ofrece suficiente información para evaluar los costes. La eficacia del programa se evaluó mediante una serie de informes de progreso, tal como se definía en el contrato.

57

La Comisión desea reiterar (con respecto al valor añadido de delegar la gestión de los fondos a intermediarios frente a una gestión indirecta por el organismo público tunecino en cuestión) que el intermediario fue, en el momento de la adopción de los dos proyectos, el principal donante en el ámbito de la rehabilitación de zonas informales y que había estado apoyando la aplicación del programa tunecino de rehabilitación nacional durante años. Las tasas administrativas que cobra el intermediario (2,9 % de los fondos dedicados a ambos proyectos) eran muy inferiores a los gastos relacionados con el funcionamiento de las unidades de gestión de proyectos necesarias en el caso de gestión indirecta.

Además, la opción de gestión indirecta habría exigido mucho más tiempo, dando lugar a retrasos en la aplicación puesto que hubiera sido necesario un periodo de aprendizaje de las normas y procedimientos de la UE para que el beneficiario tunecino se familiarizara con estos temas.

58

La Comisión destaca que las prórrogas concedidas no dieron lugar a un incremento de los costes totales. Estas eran «prórrogas sin coste», ya que no es posible incrementar el presupuesto.

Las prórrogas sin coste pueden dar lugar a una redistribución de determinados costes en detrimento de otros, pero tales aspectos forman parte de los riesgos asociados al trabajo en este tipo de entornos. Sin embargo, durante las negociaciones de las solicitudes de prórrogas sin coste, la Comisión hace todo lo que está en su mano para garantizar que los costes de personal resultantes de dichas prórrogas se mantengan en niveles mínimos a fin de no poner en peligro el éxito del proyecto. La duración de la transición democrática tunecina fue mayor que la que se esperaba en el periodo inmediatamente posterior a la revolución de 2011, cuando se firmaron los proyectos que se han tomado como muestra.

59

Con respecto a la repercusión y a la sostenibilidad de los resultados, la Comisión desea destacar que el objetivo específico del proyecto 6, tal como se recoge en el convenio de financiación, era la creación de empleos temporales, por una parte, y la mejora de la inserción laboral de los trabajadores poco cualificados mediante la formación profesional, por otra. La Comisión considera que se alcanzaron ambos objetivos. Además, en 2016 se adoptó una segunda fase del proyecto (programa de desarrollo local integrado) con el mismo socio de ejecución. Esto último maximizará la repercusión y garantizará la sostenibilidad de los resultados.

En relación con los proyectos 7 y 8, las dificultades financieras para garantizar el mantenimiento de las infraestructuras públicas proporcionadas a las zonas informales se abordará también en el marco del mismo programa nuevo que se está preparando, en el que se contempla el desarrollo de una estrategia nacional adecuada con respecto al desarrollo y control de las zonas informales, incluido el mantenimiento de la infraestructura pública.

60

La Comisión desea señalar que el equipo suministrado en los proyectos 3 y 4 ya ha beneficiado a las pymes tunecinas orientadas a la exportación, ya que les permite realizar en Túnez las pruebas sobre los productos de conformidad con la normativa del UE a un coste mucho menor que en el extranjero. Esto ha dado lugar a una reducción de los costes de producción y al consiguiente aumento de la competitividad frente a otros productores.

El suministro de este equipo ya está teniendo un efecto positivo en términos de acceso al mercado interno de la UE para las pymes tunecinas, incluso si aún no se ha concluido un acuerdo sobre evaluación de la conformidad y aceptación de los productos industriales (AECA).

En el caso del proyecto 11, casi todas las actividades planificadas se habían ejecutado para cuando concluyó el hermanamiento. Además, dado que el propósito de esta iniciativa era ayudar al Tribunal de Cuentas a preparar un proyecto de ley orgánica y a reorganizar su estructura para aplicar las disposiciones de la ley una vez adoptada, los retrasos no tuvieron consecuencias sustanciales.

Con respecto al proyecto 12, debido a los frecuentes cambios de gobierno y al nombramiento de distintos directores (cuatro en tres años), no se pudo aplicar toda la legislación elaborada en el marco del proyecto antes de su finalización.

Conclusiones y recomendaciones

63

En los primeros años tras la revolución tunecina, la coordinación entre los donantes se realizó principalmente sobre la base de los llamados Programas de Ayuda a la Reactivación (PAR), que apoyaban el plan de recuperación económica de las autoridades y, por consiguiente, sobre la base del programa integral del FMI.

64

La Comisión observa que era necesario abordar varios ámbitos a causa de los desafíos socioeconómicos a los que se enfrentaba Túnez después de la revolución. Los resultados obtenidos hasta el momento son positivos, ya que la UE contribuyó significativamente a la mejora socioeconómica y a la estabilidad política del país tras la revolución. La Comisión subraya que ha seguido su propia política de concentración de su ayuda. En realidad, a pesar del hecho de que se han emprendido diversas actividades durante el periodo examinado, estas estaban en consonancia con los tres sectores principales identificados en el MUA 2014-2016.

Como se menciona en el punto 43, debe reconocerse la situación de Túnez desde 2011 y las importantes demandas para apoyar el proceso de transición que siguieron a la revolución en muchos ámbitos diferentes. La UE había puesto en funcionamiento todos sus instrumentos disponibles para acompañar a Túnez en este proceso que condujo a la adopción de una Constitución unánimemente reconocida y a la celebración de unas elecciones libres y justas.

La ayuda macrofinanciera de la UE ofrece ayuda a la balanza de pagos para hacer frente a las apremiantes necesidades de financiación exterior de Túnez y apoyo al programa de ayuda financiera acordado con el FMI. Esta ayuda permite a Túnez conseguir que el ajuste económico necesario sea menos brusco y severo y tiene como objetivo contribuir al restablecimiento de su sostenibilidad económica, lo que constituye un requisito previo para el desarrollo social sostenible. Las condiciones de AMF, por lo tanto, abordan una serie de prioridades en diversos ámbitos de reforma estructural interrelacionados como enfoque global para apoyar un programa de ajuste económico. La Comisión considera que esto no es una desviación de la política de la Comisión de concentrar su asistencia en un número limitado de sectores. Además, en varios ámbitos de ayuda (tales como la estadística, la gestión de las finanzas públicas y la buena gobernanza del Tribunal de Cuentas) era fundamental una coordinación sólida con otros donantes y en el seno de los servicios de la Comisión para contar con el efecto palanca añadido de la AMF a fin de aplicar plenamente importantes reformas.

65

La Comisión desea subrayar que el proceso de programación conjunta se suspendió en anticipación de la presentación por parte del Gobierno de su plan quinquenal de desarrollo. La Comisión y los Estados miembros tienen la intención de adaptar el ejercicio de programación al plan quinquenal de desarrollo para mejorar la división del trabajo y la coordinación.

El proceso de programación conjunta se reanudará en 2017.

Recomendación 1 - Reforzar la programación de la ayuda de la UE y focalizarla con más precisión

La Comisión y el SEAE aceptan la recomendación.

a)

La Comisión y el SEAE continuarán utilizando la política y el diálogo sobre políticas para asegurarse de que las autoridades tunecinas adopten un plan de desarrollo nacional y estrategias de reforma específicas. Estas cuestiones se han reiterado durante las visitas a Túnez del comisario Hahn y la alta representante y vicepresidenta de la Comisión Mogherini, y también durante la visita del presidente tunecino a Bruselas en noviembre y diciembre de 2016.

b)

La Comisión y el SEAE prepararán el marco único de apoyo para 2017-2020 conforme a las directrices de la UE, que requieren centrar su ayuda en tres sectores prioritarios para maximizar su incidencia.

c)

El proceso de programación conjunta se reanudará en 2017.

68

La Comisión indica que, en un número limitado de casos, se cumplieron los indicadores/medidas antes de la firma de los acuerdos de financiación. En realidad, estas medidas habían sido aprobadas con las autoridades muchos meses antes de la firma del convenio de financiación y fueron aplicadas por el Gobierno en el momento en que la Comisión aprobó la decisión de financiación. Esto debe verse como un éxito y como el resultado de un intenso diálogo sobre políticas con las autoridades y, por consiguiente, no hubiera tenido lugar en la misma medida o en el mismo espacio de tiempo sin apoyo presupuestario.

69

El SEAE y la Comisión están de acuerdo en la necesidad de trabajar para anticipar las decisiones de «más por más».

70

La Comisión desea destacar que PEFA representa un instrumento útil pero no una obligación imperativa y, además, exige un compromiso y una cooperación totales por parte del país socio. Después de 2011, Túnez (y sus socios) se han beneficiado de una docena de evaluaciones de elevada calidad del sistema de gestión de las finanzas públicas del país durante el periodo examinado. Estas se llevaron a cabo en el marco de los programas de la Comisión y por organizaciones reconocidas como el FMI, la OCDE y la Encuesta de Presupuesto Abierto. Además del PEFA, antes de proporcionar apoyo de AMF, la Comisión realizó en diciembre de 2013 una evaluación operativa completa y exhaustiva de los circuitos administrativos y financieros del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Túnez. Por lo tanto, la Comisión considera que había disponible información completa y pertinente y que se utilizó.

La Comisión confirma que la actual evaluación PEFA se inició en 2014 y concluirá en 2017. Los retrasos en la finalización se deben a problemas metodológicos y están fuera del control de la Comisión.

Recomendación 2 - Reforzar la ejecución de los programas de apoyo presupuestario de la UE

La Comisión acepta la recomendación.

a)

Con un contexto político más estable hoy en día en Túnez, y en vista de la estrecha coordinación con otros donantes, la Comisión está de acuerdo en que los indicadores de rendimiento pueden estar ahora más centrados de cara a futuras operaciones. Sin embargo, se continuará aplicando un enfoque dinámico a los criterios de admisibilidad, conforme a las disposiciones de las directrices de apoyo presupuestario. En el contexto tunecino se utilizaron medidas individuales como referencia para evaluar el progreso global del Gobierno en la aplicación del programa de reformas nacionales (uno de los cuatro criterios de admisibilidad) y esta práctica demostró ser especialmente eficaz.

Con respecto a la última frase «condicionar los desembolsos a la consecución satisfactoria de las medidas individuales, y no a los avances generales», la Comisión subraya que, en aplicación de la comunicación de 2011 y las Conclusiones del Consejo de 2012 relativas a ella sobre la «Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países», debe aplicarse este enfoque dinámico a los criterios de admisibilidad. La Comisión vincula los desembolsos a los indicadores de rendimiento negociados y acordados con el Gobierno socio solamente una vez que se hayan cumplido los criterios de admisibilidad, demostrándose un progreso general satisfactorio en la ejecución del programa.

b)

La Comisión reconoce la importancia de PEFA como instrumento de planificación y control; sin embargo, subraya que la evaluación del PEFA no puede imponerse unilateralmente al Gobierno socio. La Comisión, no obstante, continuará colaborando con el Gobierno socio para que se esfuerce por realizar la evaluación PEFA con la periodicidad recomendada.

71

El periodo de tiempo de once meses transcurrido entre la solicitud de AMF de Túnez y la firma del memorándum de entendimiento UE-Túnez que contenía las condiciones de AMF puede explicarse del siguiente modo:

Antes de adoptar la propuesta de la Comisión para una operación de AMF, la Comisión realizó una evaluación operativa completa de la adecuación de los circuitos financieros de Túnez para cumplir con el Reglamento Financiero de la UE. A continuación, la propuesta de la Comisión debía ser aprobada por el Parlamento y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, de conformidad con el artículo 212 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Aunque los colegisladores consiguieron adoptar la propuesta de la Comisión en el plazo de cinco meses sin un diálogo tripartito, se perdió un mes debido al hecho de que la aprobación por el pleno del Parlamento fue aplazada en el último momento a la segunda sesión plenaria de abril. Tras la adopción de la operación de AMF, las negociaciones sobre el borrador del memorándum de entendimiento debían haber finalizado antes de que este tuviera que ser aprobado por un Comité de los Estados miembros y pudiera ser firmado por la UE en julio de 2014 (once meses después de la solicitud de Túnez). Las autoridades tunecinas tardaron más de seis meses en ratificar el memorándum de entendimiento, una aprobación que se produjo finalmente en marzo de 2015. El primer desembolso de AMF pudo realizarse poco después de la ratificación, en mayo de 2015, mientras que el segundo desembolso no se efectuó hasta diciembre de 2015, debido a la falta de cumplimiento por parte de las autoridades tunecinas de las condiciones de AMF.

Recomendación 3 - Presentar propuestas para agilizar el proceso de aprobación de la AMF

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión observa que, aunque se ha avanzado notablemente en cuanto a la rapidez de adopción de las decisiones de AMF por el Parlamento y el Consejo, este aspecto todavía puede mejorarse. Podrían lograrse adopciones más rápidas si, por ejemplo, se pudiera reducir el número de reuniones de la comisión parlamentaria de Comercio Internacional (INTA), antes de que se pudiera limitar una votación de la INTA, si la aprobación del Parlamento tuviera lugar sistemáticamente en el pleno (incluidas las sesiones miniplenarias) inmediatamente después de la votación de la INTA, si se pudieran utilizar las sesiones miniplenarias para las firmas por los presidentes del Parlamento y del Consejo y si el Consejo hiciera uso del procedimiento escrito para las adopciones si fuera necesario.

La Comisión también señala que, siguiendo recomendaciones anteriores del Tribunal de Cuentas y una Resolución del Parlamento sobre AMF de 2003, propuso en 2011 un Reglamento marco para AMF destinado, entre otras cosas, a agilizar la toma de decisiones, sustituyendo las decisiones legislativas por actos de ejecución. Sin embargo, dado que los colegisladores decidieron conservar los actos legislativos y el procedimiento legislativo ordinario, la Comisión retiró esta propuesta en 2013.

73

La Comisión destaca que las prórrogas concedidas no dieron lugar a un incremento de los costes totales. Estas eran «prórrogas sin coste», ya que no es posible incrementar el presupuesto.

Las prórrogas sin coste pueden dar lugar a una redistribución de determinados costes en detrimento de otros, pero tales aspectos forman parte de los riesgos asociados al trabajo en este tipo de entornos. Sin embargo, durante las negociaciones de las solicitudes de prórrogas sin coste, la Comisión hace todo lo que está en su mano para garantizar que los costes de personal resultantes de dichas prórrogas se mantengan en niveles mínimos a fin de no poner en peligro el éxito del proyecto. La duración de la transición democrática tunecina fue mayor que la que se esperaba en el periodo inmediatamente posterior a la revolución de 2011, cuando se firmaron los proyectos que se han tomado como muestra.

Recomendación 4 - Mejorar la planificación de los proyectos

La Comisión acepta la recomendación.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

| Hecho | Fecha |
|--|-----------|
| Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización | 1.3.2016 |
| Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada) | 1.12.2016 |
| Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio | 14.2.2017 |
| Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas | 2.3.2017 |

El Tribunal examinó si la ayuda de la UE aportada a Túnez a raíz de la revolución de la Primavera Árabe de 2011 había sido gastada adecuadamente y llegó a la conclusión de que en general había sido el caso, ya que contribuyó significativamente a la transición democrática y la estabilidad económica del país después de la revolución. No obstante, se identificaron ciertas deficiencias en la gestión de la ayuda por la UE. A fin de resolverlas, el Tribunal recomienda al Servicio Europeo de Acción Exterior y a la Comisión que dirijan el foco de la asistencia hacia un número reducido de sectores, que refuercen la aplicación de los programas de apoyo presupuestario y, finalmente, que mejoren la planificación y aceleren la aplicación de los programas.

4
1977 - 2017



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones