COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 9.4.2021
COM(2021) 169 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Evaluación de la DECISIÓN (UE) 2015/601 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de abril de 2015, por la que se concede una ayuda macrofinanciera a Ucrania

{SWD(2021) 73 final}

En abril de 2015, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron una operación de ayuda macrofinanciera de 1 800 millones EUR para apoyar a Ucrania[1]. Su objetivo era atajar la crisis de la balanza de pagos de Ucrania, provocada por la inestabilidad económica y política que trajo consigo la anexión rusa de la península de Crimea en 2014, y los consiguientes conflictos en la parte oriental del país.

La presente evaluación *ex post* de la tercera operación de ayuda macrofinanciera (AM-III) a Ucrania tiene por objeto valorar su pertinencia, eficiencia, eficacia y coherencia, así como el valor añadido aportado por la UE. Asimismo, analiza la repercusión social del programa y su efecto sobre la sostenibilidad de la deuda pública ucraniana. La evaluación se basa en datos recopilados a través de diversas técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas, entre las que se incluye la consulta a las principales partes interesadas. Si bien se ha identificado una serie de limitaciones metodológicas, estas no afectan a la fiabilidad general del análisis de evaluación. Los riesgos y las limitaciones detectados se han mitigado mediante el recurso a una amplia gama de fuentes, diferentes técnicas de evaluación, escenarios alternativos y múltiples rondas de intercambio de información.

La finalidad de esta evaluación es: 1) proporcionar información con vistas a la futura utilización del instrumento de ayuda macrofinanciera; y 2) garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, de conformidad con el Reglamento Financiero[2] y con la Decisión sobre la ayuda macrofinanciera a Ucrania.

La evaluación pone de manifiesto que la AM-III ha sido **muy pertinente** en cuanto a sus objetivos, su dotación financiera[3] y las condiciones exigidas con respecto a la política nacional. Las condiciones impuestas por la ayuda macrofinanciera se referían a los principales retos de reforma que Ucrania tenía ante sí, a saber: la gestión de las finanzas públicas; el sector de la energía; el entorno empresarial; la gobernanza y la transparencia; la red de seguridad social; y el sector financiero. Aunque el país cumplió con éxito la mayoría de las condiciones de reforma acordadas, tropezó con dificultades a la hora de aplicar reformas en el ámbito de la lucha contra la corrupción, el comercio y el sector financiero, lo que dio lugar a que no se desembolsara el tercer tramo de la ayuda macrofinanciera.

Dado el grado de ambición de la mayoría de las condiciones impuestas, y visto retrospectivamente, el número de condiciones vinculadas a las reformas debería haber sido menor[4]. Aunque el número de condiciones de la AM-III refleja el excepcional volumen de la ayuda (más fondos para más reformas), un menor número podría haber ayudado a las autoridades a centrarse en las prioridades fundamentales y a mantener un alto nivel de apropiación. En consonancia con esta interpretación, la Comisión optó por un planteamiento más selectivo a la hora de imponer condiciones en la siguiente operación, esto es la AM-IV. No obstante, de forma general, el hecho de que no se desembolsara el tercer tramo de la AM-III no puede explicarse ante todo por la amplitud de las condiciones impuestas.

Con vistas a una mayor **eficiencia**, tal como destacó también el evaluador externo, el diseño del paquete de reformas de la AM-III podría haber tenido más en cuenta: i) la capacidad

[1] Decisión (UE) 2015/601 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de abril de 2015, por la que se concede una ayuda macrofinanciera a Ucrania: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32018R1046

[3] La AM-III correspondiente a Ucrania fue la mayor operación individual de toda la historia del instrumento de ayuda macrofinanciera.

[4] La AM-III contenía 36 condiciones (46, si se contabilizan las subcondiciones).

institucional limitada; ii) el modo en que la inestabilidad política y económica puede retrasar la aplicación de las reformas; y iii) la existencia de intereses creados que socavaron la aplicación efectiva de las reformas acordadas por las autoridades ucranianas. Las condiciones relativas a la lucha contra la corrupción en el marco de la AM-III fueron impulsadas posteriormente dentro de la AM-IV, poniendo así de relieve la voluntad común de la UE y del Gobierno ucraniano de concentrar los esfuerzos en la consecución de un progreso constante en este ámbito crítico de reforma.

La AM-III demostró ser **eficaz** para respaldar el saneamiento presupuestario y ayudar a Ucrania a mejorar el saldo de su balanza de pagos. La magnitud y las condiciones favorables de la intervención propiciaron un ahorro presupuestario, necesario para la aplicación de reformas estructurales, y una mayor confianza en la economía ucraniana.

La AM-III fue **coherente** con el marco estratégico global que rige las relaciones entre la UE y Ucrania. Se alcanzó asimismo un alto nivel de coherencia externa con las intervenciones de otros donantes internacionales. La ayuda macrofinanciera no solo contribuyó al «reparto de la carga» con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros donantes en términos financieros, sino que además consolidó las reformas promovidas por el FMI y el Banco Mundial mediante el uso de la condicionalidad cruzada y de condiciones complementarias.

La capacidad de la UE para movilizar y coordinar importantes recursos financieros con relativa rapidez fue una de las principales razones de la intervención, en un momento en que las necesidades de financiación de Ucrania seguían siendo extremadamente elevadas. La condicionalidad de la ayuda macrofinanciera generó un efecto de reforzamiento político que contribuyó a la movilización de las autoridades ucranianas en torno a reformas cruciales. El programa también aportó **valor añadido** al fomentar la confianza entre los agentes del sector privado.

Un análisis contrafactual del **impacto social** de la ayuda macrofinanciera sugiere que, de no haberse concedido esa ayuda ni el apoyo del FMI, la situación social en Ucrania hubiese sufrido un grave deterioro. La intervención a través de la ayuda macrofinanciera tuvo repercusiones sociales positivas, tanto directas como indirectas, sobre la población ucraniana, reforzando la red de seguridad social y protegiendo a los hogares de renta baja, a través de sistemas de compensación, frente al aumento de los precios derivado de las reformas del sector energético. Globalmente, la mayoría de los indicadores sociales ha mejorado en el período considerado.

Por último, la AM-III desempeñó un **papel crucial en la sostenibilidad de la deuda pública de Ucrania** de distintas maneras, en particular al enviar una señal que sirvió de catalizador para obtener apoyo financiero adicional e incrementar la confianza de los inversores. El programa hizo posible un ahorro presupuestario, derivado de las condiciones de préstamo sumamente favorables, lo que ayudó a Ucrania a allanar su senda de ajuste y crear margen presupuestario para aplicar reformas y mantener el gasto social.

En conclusión, la AM-III fue primordial para ayudar a Ucrania a afrontar sus problemas de balanza de pagos y aplicar reformas estructurales clave destinadas a estabilizar la economía y mejorar la sostenibilidad de su posición exterior. Posibilitó un ahorro presupuestario, supuso ventajas financieras y sirvió de catalizador para recibir apoyo financiero adicional e incrementar la confianza de los inversores. El paquete de condiciones de la ayuda macrofinanciera se ajustó plenamente al programa correspondiente del FMI y creó un efecto de reforzamiento político que contribuyó a la movilización de las autoridades ucranianas en torno a reformas cruciales, en particular en ámbitos no cubiertos por los programas de otros donantes internacionales.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se basa el presente informe proporciona una evaluación detallada y exhaustiva de la intervención a través de la ayuda macrofinanciera. Algunas de las conclusiones relativas a la valoración de los criterios de evaluación requerirán un examen más detenido y podría resultar útil en ese sentido un estudio comparativo con otras operaciones de ayuda macrofinanciera finalizadas. Está prevista una metaevaluación para finales de 2021, que analizará estos puntos con más detalle. La metaevaluación proporcionará una síntesis de los resultados de los estudios de evaluación de las operaciones de ayuda macrofinanciera llevadas a cabo en los últimos diez años y examinará la fiabilidad y pertinencia de la metodología, el proceso y los resultados de todas las operaciones de ayuda macrofinanciera emprendidas. Además, durante ese ejercicio se evaluarán el calendario de las operaciones de ayuda macrofinanciera y los posibles vínculos con el valor añadido y la visibilidad operativa.