

Informe Especial

Programación del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global

Programas exhaustivos con deficiencias en los métodos de asignación de fondos y de seguimiento del impacto



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-13
IVCDCI – Europa Global: el nuevo instrumento para la acción exterior de la UE	01-07
Proceso de programación	08-13
Alcance y enfoque de la auditoría	14-17
Observaciones	18-83
La metodología para la asignación de los fondos del IVCDCI - Europa Global no fue plenamente transparente, coherente ni exhaustiva	18-32
La Comisión y el SEAE siguen utilizando diversas metodologías de asignación de fondos, a pesar de disponer de un único instrumento específico	20-24
La asignación para los países de la vecindad europea se basó en evaluaciones cualitativas no comparables y no suficientemente documentadas.	25-27
La metodología de asignación para los países no pertenecientes a la vecindad europea fue cuantitativa, comparable y más transparente, pero insuficientemente rigurosa en su aplicación.	28-32
Los PIP favorecieron la flexibilidad, pero se adoptaron tarde y su amplio alcance puede socavar el impacto	33-70
La Comisión y el SEAE analizaron las necesidades de los ámbitos de cooperación que tenían previsto cubrir y consultaron a la mayoría de las partes interesadas	35-46
El amplio alcance de los ámbitos prioritarios seleccionados puede reducir el impacto de la financiación de la UE	47-54
La adopción tardía del Reglamento IVCDCI - Europa Global y las asignaciones financieras retrasó a su vez la adopción de los PIP.	55-59
Las iniciativas conjuntas requirieron un trabajo adicional significativo y una programación demorada	60-70

Los PIP carecían de indicadores comunes suficientes para medir los avances respecto a cada instrumento **71-83**

Los indicadores de los PIP seleccionados no medirán necesariamente los logros reales. **72-77**

El marco común de resultados de la Comisión aún no se ha transpuesto suficientemente en todos los PIP **78-83**

Conclusiones y recomendaciones **84-90**

Anexos:

Anexo I – Calendario del proceso preparatorio y de programación

Anexo II – Frecuencia de los GEF

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior

Cronología

Equipo de auditoría

Resumen

I El nuevo Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (IVCDI - Europa Global) es la principal herramienta de financiación para aplicar la cooperación de la UE con los países asociados. Cuenta con un presupuesto total de la UE de 79 500 millones de euros, lo que supone más del 70 % de la financiación de la UE asignada a la acción exterior en el período de financiación de 2021-2027. El Reglamento IVCDI - Europa Global define las dotaciones financieras para los programas geográficos y temáticos, los nuevos retos y la reserva para prioridades.

II La programación es el proceso mediante el cual la UE define sus prioridades respecto a la cooperación internacional. El proceso de programación del IVCDI - Europa Global consiste en la preparación y la adopción de programas indicativos plurianuales nacionales, regionales y temáticos para los países que pertenecen o no a la vecindad europea. Hemos auditado los programas geográficos, en los que se definen las áreas y sectores prioritarios en cada país asociado durante siete años (2021-2027) y se establece la dotación financiera para los cuatro primeros años (2021-2024). Esperamos que nuestro trabajo ayude a mejorar la asignación financiera para los tres años restantes (2025-2027) y sirva de base para la configuración del próximo período de programación.

III Nuestro objetivo era evaluar si la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) habían programado adecuadamente el IVCDI - Europa Global.

IV Nuestra conclusión fue que, en general, la Comisión y el SEAE diseñaron programas geográficos exhaustivos que abordaron una amplia gama de necesidades de los países asociados y de prioridades de la UE, pero que existieron deficiencias en las metodologías utilizadas para asignar fondos a los países asociados y en la configuración del marco de seguimiento.

V Aunque la Comisión y el SEAE habían fusionado la financiación en un único instrumento, siguieron dos metodologías de asignación diferentes en función de la pertenencia de los países a la vecindad europea.

VI Comprobamos que la Comisión y el SEAE no había utilizado una metodología de asignación normalizada y transparente para los países de la vecindad europea. La Comisión y el SEAE llevaron a cabo evaluaciones nacionales breves y descriptivas no comparables. No pudimos hallar la relación entre los criterios de asignación del Reglamento IVCDI - Europa Global y las asignaciones financieras.

VII En cambio, las asignaciones destinadas a los países no pertenecientes a la vecindad europea se calcularon de un modo más comparable y transparente, basándose en una fórmula que reflejaba los principios de programación. En general, pudimos conciliar nuestros cálculos con las cifras de la Comisión y del SEAE. Sin embargo, encontramos deficiencias en la aplicación de esta fórmula, entre otros aspectos, en la recogida y el tratamiento de datos no procesados y en la correspondiente documentación del tratamiento.

VIII La Comisión y el SEAE analizaron la situación de los países asociados y sus necesidades. Los ámbitos prioritarios seleccionados para cada programa eran extensos, lo que proporciona flexibilidad para adaptarse a acontecimientos imprevistos, pero puede limitar la precisión de la financiación de la UE, con el riesgo de que no se alcance un alto impacto. La adopción tardía del Reglamento IVCDI - Europa Global retrasó la adopción de los PIP.

IX Los programas indicativos plurianuales contaban con indicadores de rendimiento pertinentes, aunque numerosos, cuyo uso no era obligatorio. La gran mayoría de los indicadores eran específicos, pero, en más del 20 %, los criterios de referencia y los objetivos poco claros o inexistentes. Además, el uso dispar e incoherente de indicadores comunes de la UE limitará el potencial para agregar resultados.

X Basándonos en estas conclusiones, recomendamos que la Comisión y el SEAE:

- mejoren la metodología de asignación de fondos a los países de la vecindad europea para que sea normalizada, comparable y transparente;
- sigan documentando y aplicando rigurosamente la metodología de establecimiento de las asignaciones para los países no pertenecientes a la vecindad europea;
- clarifiquen la metodología para evaluar el impacto del apoyo de la UE;
- enfoquen el alcance del proceso de programación;

- simplifiquen y garanticen el uso coherente de los indicadores de los programas indicativos plurianuales.

Introducción

IVCDCI – Europa Global: el nuevo instrumento para la acción exterior de la UE

01 El Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (IVCDCI - Europa Global) es la principal herramienta financiera para aplicar la cooperación de la UE con los países asociados. Abarca más del 70 % de la financiación de la UE asignada a la acción exterior en el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 (véase el [cuadro 1](#)).

Cuadro 1 – Presupuesto de acción exterior de la UE (precios corrientes)

Instrumento	Importe (millones de euros)	Proporción de la rúbrica 6
IVCDCI – Europa global	79 462	72 %
Instrumento de Ayuda Preadhesión	14 162	13 %
Ayuda humanitaria	11 569	10 %
Política Exterior y de Seguridad Común	2 679	2 %
Países y territorios de ultramar, incluida Groenlandia	500	1 %
Otro	2 225	2 %
Total de la rúbrica 6 «Vecindad y resto del mundo» del MFP 2021-2027	110 597	100 %

Fuente: Comisión Europea.

02 El IVCDCI - Europa Global se adoptó en junio de 2021¹ con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 2021. Fusionaba varios instrumentos, algunos de los cuales no incluidos en el presupuesto de la UE, utilizados para ejecutar la acción exterior de 2014 a 2020 (véase la [ilustración 1](#)). Esta fusión de instrumentos permitió abordar cuestiones mencionadas en su evaluación de impacto² y en diversas evaluaciones de instrumentos anteriores, tales como el solapamiento de las ayudas, la divergencia de

¹ Reglamento (UE) n.º 947/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo.

² Comisión Europea. «Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument», SWD(2018) 337 final.

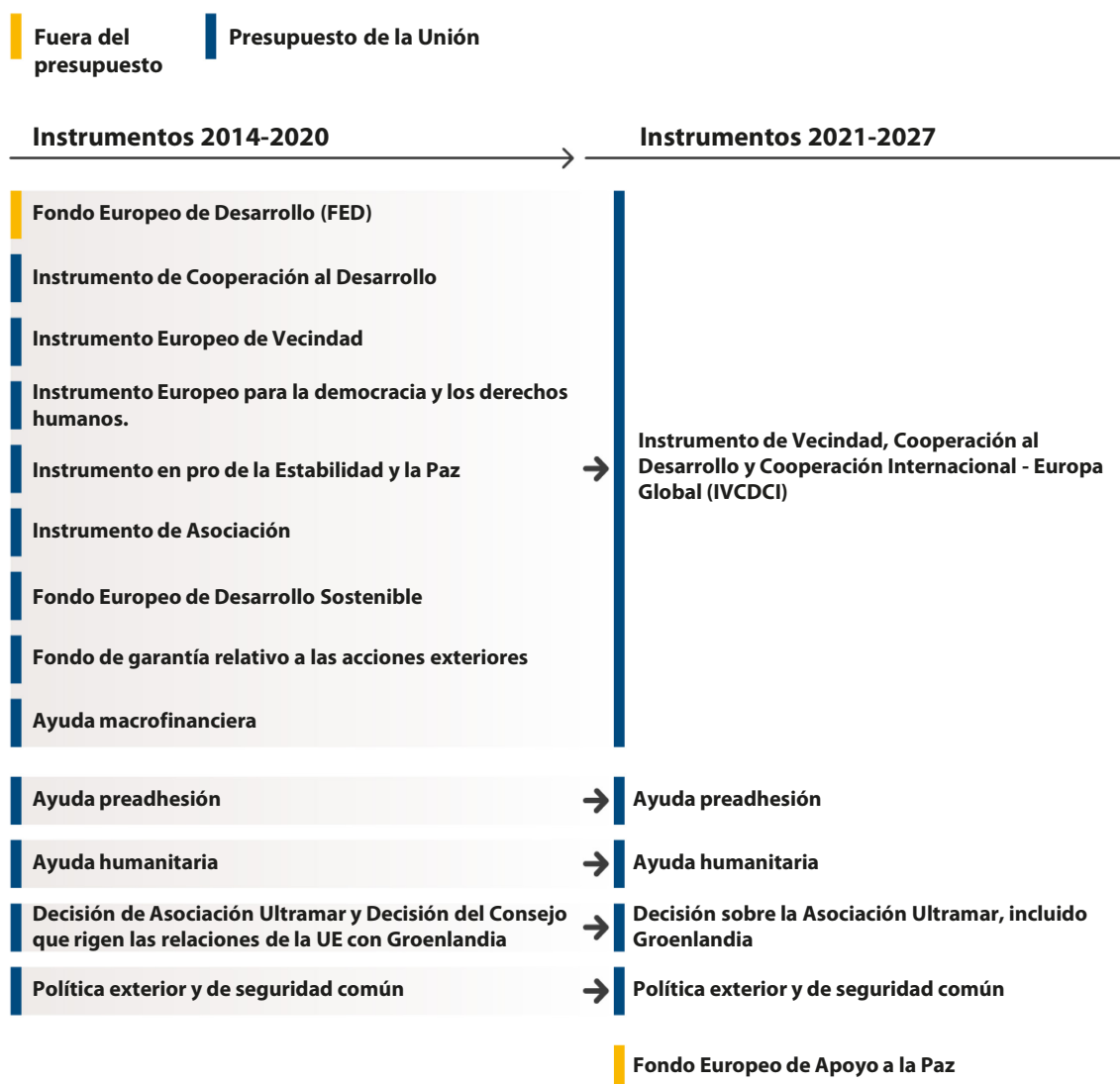
objetivos, la falta de flexibilidad, la necesidad de simplificación³, una mejor integración y un enfoque más estratégico⁴.

³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, [Evaluation of the Development Cooperation Instrument](#), SWD(2017) 600 final, p. 20; Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, [Evaluation of the 11th European Development Fund](#), SWD(2017) 601 final, p. 22; Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, [Evaluation of the European Neighbourhood Instrument](#), SWD(2017) 602 final, p. 32, e Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, [Mid-term review report of the external financing instruments](#), COM(2017) 720 final, p. 10, 13 y 19.

⁴ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, [Informe de revisión intermedio sobre los Instrumentos de Financiación Exterior](#), COM(2017) 720 final, p. 20.

Comisión Europea, Informe de coherencia – [Insights from the external evaluation of the external financing instruments](#), julio de 2017, p. 20.

Ilustración 1 – Instrumentos de la UE para la acción exterior (2014-2020 frente a 2021-2027)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

03 El IVCDI - Europa Global consta de tres pilares:

- o un pilar geográfico (60 388 millones de euros) para la cooperación de la UE con las cuatro regiones siguientes: África subsahariana, la Vecindad, Asia y el Pacífico, y América y el Caribe;
- o un pilar temático (6 358 millones de euros) que complementa el pilar geográfico con el apoyo a los derechos humanos y a la democracia, a las organizaciones de la sociedad civil, a la paz, a la estabilidad y a la prevención de conflictos, y a los retos mundiales;

- o un pilar de respuesta rápida no programable (3 182 millones de euros), cuyo objetivo es responder con rapidez a las crisis, apoyar la prevención de conflictos, aumentar la resiliencia de los Estados, las sociedades, las comunidades y las personas, vincular la ayuda humanitaria y la acción para el desarrollo y garantizar una acción temprana para abordar los objetivos de la política exterior.

04 Además, una reserva para nuevos retos y prioridades (9 534 millones de euros) permite atender necesidades y prioridades imprevistas. Puede utilizarse para completar los tres pilares mencionados anteriormente.

05 Los pilares geográficos y temáticos requieren la elaboración de programas indicativos plurianuales (PIP) en los que se establezcan prioridades y objetivos para un período de siete años con el fin de abordar los retos identificados.

06 Las acciones financiadas en el marco del pilar geográfico se ejecutan con arreglo a programas nacionales y regionales. Estos PIP geográficos comprenden asimismo el nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus⁵ (FEDS+), herramienta financiera para fomentar las inversiones mediante la provisión de garantías y la combinación de las subvenciones de la UE con los préstamos bancarios (financiación mixta). Por otra parte, la UE y sus Estados miembros aunaron fuerzas en el «Equipo Europa»⁶ en 2020, coordinando sus acciones en el marco de las iniciativas de este (véase el apartado **63**).

07 Los programas temáticos apoyan iniciativas mundiales y transregionales, protegen los bienes públicos mundiales o abordan retos mundiales. También pueden utilizarse en países que carecen de un PIP nacional (artículo 4, apartado 5, del Reglamento IVCDI - Europa Global).

Proceso de programación

08 La programación es el proceso mediante el cual la UE define sus prioridades respecto a la cooperación internacional. El capítulo I (título II) del Reglamento IVCDI - Europa Global describe la programación. El capítulo II incluye disposiciones específicas relativas al ámbito de la vecindad. El Reglamento IVCDI - Europa Global subraya la importancia del diálogo con los Estados miembros de la UE y los países asociados afectados, y de la adecuación a los ciclos de estrategia de estos países. La planificación de los programas geográficos proporciona un marco específico para la

⁵ Asociaciones internacionales - página web del [Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus](#).

⁶ Asociaciones internacionales - Página web de las [Iniciativas del Equipo Europa](#).

cooperación, basado en los principios de programación para todos los países mencionados en el artículo 13, apartado 2, complementado por disposiciones específicas sobre la Vecindad (artículo 19, apartado 2) (véase la *ilustración 2*).

Ilustración 2 – Criterios de asignación y principios de programación

Programas geográficos <i>principios de programación</i> Con arreglo al artículo 13, apartado 2, del Reglamento IVCDI - Europa Global.		Disposiciones específicas para los países de la vecindad europea <i>criterios de asignación</i> Con arreglo al artículo 19, apartado 2, del Reglamento IVCDI - Europa Global.
las <i>necesidades</i> , establecidas sobre la base de criterios específicos , teniendo en cuenta la población, la pobreza, la desigualdad, el desarrollo humano, la vulnerabilidad económica y medioambiental, y la resiliencia de la sociedad y el Estado, y las consecuencias de las crisis recurrentes y prolongadas.	Necesidades 	las <i>necesidades</i> , en función de indicadores como la población, las desigualdades y el nivel de desarrollo
la <i>capacidad y el compromiso de los socios</i> de promover valores, principios e intereses compartidos, incluidos los derechos humanos, las libertades fundamentales, la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, la lucha contra la corrupción, el espacio cívico abierto y la igualdad de género, y de apoyar los objetivos comunes y las alianzas y la cooperación multilaterales, un sistema internacional basado en normas, así como el avance de las prioridades de la Unión los <i>compromisos de los socios</i>, incluidos los acordados conjuntamente con la Unión, y los resultados fijados sobre la base de criterios tales como la reforma política; así como el desarrollo económico y social, la sostenibilidad medioambiental y el uso eficaz de la ayuda, teniendo en cuenta las especificidades y el nivel de desarrollo de los países socios; las <i>capacidades de los socios</i> de movilizar y dar un uso efectivo a los recursos nacionales, así como de acceder a recursos financieros y de gestionar recursos de forma transparente para apoyar las prioridades de desarrollo nacionales y sus capacidades de absorción.	Compromisos y capacidades 	el <i>compromiso y los progresos</i> en la ejecución de objetivos de actuación, económicos, medioambientales y de reforma social acordados conjuntamente; el <i>compromiso y los progresos</i> en la instauración de una democracia arraigada y sostenible, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, los derechos humanos y la lucha contra la corrupción; la colaboración con la Unión, incluido el nivel de ambición de dicha colaboración capacidad de absorción
el <i>efecto potencial</i> de la financiación de la Unión en las regiones y los países socios;	Impacto posible 	la <i>posible impacto</i> del apoyo de la Unión en el marco del instrumento

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento \(UE\) n.º 947/2021](#).

09 El proceso de programación del IVCDI - Europa Global consiste en la elaboración y adopción de documentos de programación (PIP). Las delegaciones de la UE diseñan los PIP nacionales, en colaboración con la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en particular la Dirección General (DG) de Asociaciones Internacionales, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI). La Comisión y el SEAE también elaboran los programas regionales y temáticos, previa consulta con las delegaciones pertinentes de la UE y otros servicios de la Comisión. Los Estados miembros formulan sus observaciones en el Comité del IVCDI - Europa Global. La decisión final corresponde al Colegio de Comisarios de la Comisión. La **ilustración 3** muestra la división de responsabilidades.

Ilustración 3 – Responsabilidades en el proceso de programación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos internos de la Comisión Europea.

10 En diciembre de 2022, la Comisión había adoptado PIP para 102 países asociados, cinco regiones (África subsahariana, vecindad meridional, vecindad oriental, Asia/Pacífico y América y el Caribe), cuatro programas temáticos y un PIP para el programa Erasmus+. Todavía no se había propuesto la adopción de ningún PIP en siete países asociados debido a sus situaciones específicas. La ausencia de una base para programar con un documento conjunto sigue sin permitir la finalización de los PIP de Marruecos y Túnez.

11 Aunque los programas de financiación cubren un período de siete años, la Comisión y el SEAE solo asignaron los fondos en los PIP a los países asociados durante un período de cuatro años (2021-2024). Los fondos restantes se distribuirán tras una revisión intermedia, basada en una evaluación intermedia que deberá completarse, a más tardar, en diciembre de 2024 (véase el apartado [54](#)).

12 Para aumentar el impacto de la cooperación colectiva de la UE, el Reglamento IVCDI - Europa Global recomienda encarecidamente la programación conjunta siempre que sea posible y apropiada. La programación conjunta se da cuando la UE y sus Estados miembros, junto con las agencias nacionales de desarrollo y las instituciones financieras, convienen en adoptar un documento de programación plurianual común en el que se establece su cooperación con un país asociado.

13 El IVCDI - Europa Global conforma la ayuda al desarrollo y la cooperación exterior de la UE para todo el período del MFP. Un ejercicio de programación adecuado resulta crucial para garantizar que el apoyo de la UE atienda las necesidades de los países asociados, teniendo en cuenta al mismo tiempo su compromiso con la ejecución de las reformas, su capacidad interna y las aportaciones de otros donantes. Una buena programación constituye, por tanto, una condición esencial para una ejecución eficaz y una mejor repercusión, dos aspectos que la UE se ha comprometido a lograr⁷.

⁷ Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y el Programa de Acción de Accra y el foro de alto nivel de Busan sobre la eficacia de la ayuda.

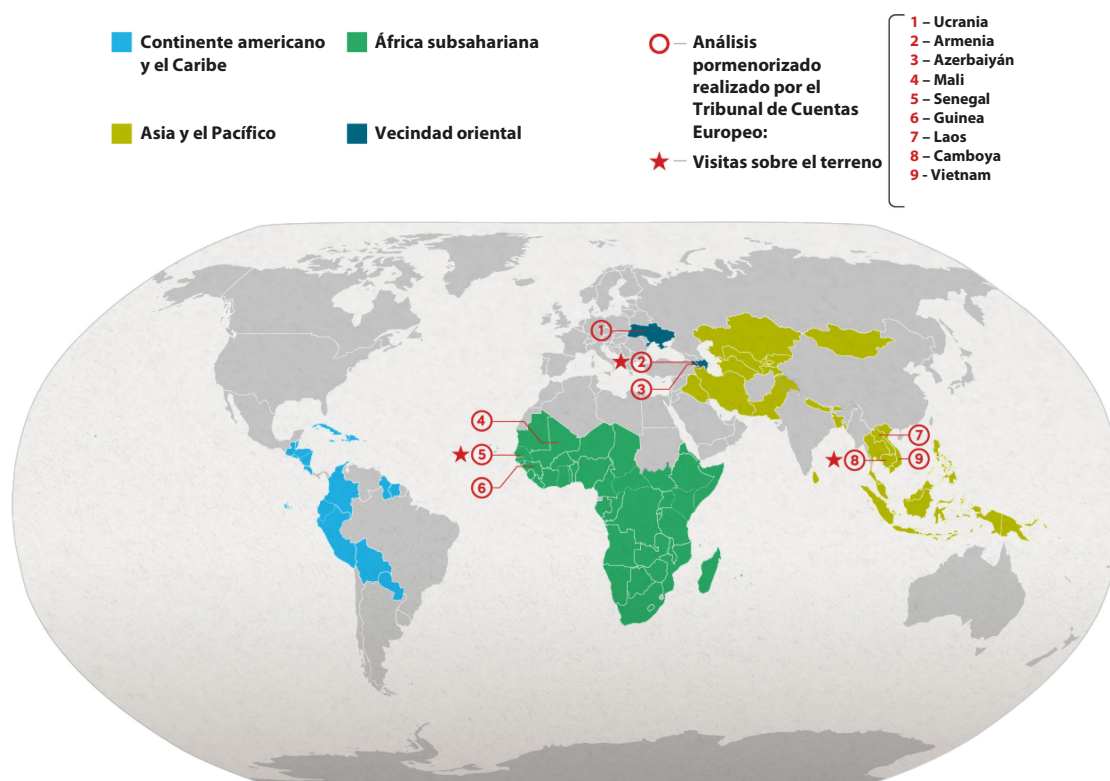
Alcance y enfoque de la auditoría

14 El objetivo de nuestra auditoría era evaluar si la Comisión y el SEAE habían programado adecuadamente el IVCDCl - Europa Global, y formular recomendaciones para la mejora de futuros procesos de programación, en particular, proporcionando información para la revisión intermedia del IVCDCl - Europa Global en 2024. Para responder a la pregunta principal, planteamos tres preguntas secundarias:

- o ¿Asignaron la Comisión y el SEAE los fondos del IVCDCl - Europa Global utilizando una metodología sólida y basada en principios estratégicos?
- o ¿Seleccionaron la Comisión y el SEAE ámbitos y sectores prioritarios sobre la base de una evaluación adecuada de la situación y las necesidades en materia de desarrollo?
- o ¿Establecían los documentos de programación un enfoque global respecto al seguimiento de los resultados para el IVCDCl - Europa Global?

15 Nuestro trabajo consistió, entre otras tareas, en la revisión de las instrucciones internas, las orientaciones, los documentos de trabajo, las decisiones y los informes de la Comisión y del SEAE. Realizamos la auditoría sobre la base de una revisión de todos los PIP nacionales adoptados hasta el 31 de mayo de 2022 (89 en total). Esta revisión consistió en el examen de temas horizontales, como ámbitos prioritarios, programación conjunta, iniciativas del Equipo Europa, FEDS+ o indicadores de seguimiento. También analizamos la puntualidad de los PIP iniciados. Además, llevamos a cabo un análisis en profundidad de una muestra de nueve PIP nacionales (Senegal, Mali, Guinea, Camboya, Vietnam, Laos, Ucrania, Armenia y Azerbaiyán) en las tres regiones geográficas que presentaban la mayor relevancia financiera: África subsahariana, vecindad oriental y Asia y el Pacífico. En la muestra examinada, visitamos un país de cada región (Senegal, Armenia y Camboya) y realizamos controles documentales en los restantes países (véase la [ilustración 4](#)). Examinamos los PIP regionales relacionados con los países de la muestra para identificar posibles complementariedades o solapamientos entre los PIP regionales y nacionales.

Ilustración 4 – Programas indicativos plurianuales cubiertos por la auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los PIP.

16 Revisamos la asignación financiera, los ámbitos prioritarios, los sectores (sobre la base de la información del código del Comité de Asistencia para el Desarrollo [CAD]), los indicadores previstos, las iniciativas del Equipo Europa y la asignación del FEDS+ para cada país. En la muestra, analizamos la elección de los sectores para la cooperación, la coordinación entre los donantes, las consultas con las autoridades nacionales y la sociedad civil, la coherencia con los programas regionales y temáticos y los mecanismos de seguimiento disponibles. Para complementar nuestro análisis, entrevistamos al SEAE, a la Comisión, a las delegaciones de la UE y a diversas partes interesadas (p. ej., donantes, ministerios y organizaciones de la sociedad civil) en los países que visitamos.

17 Centramos nuestra auditoría en los programas geográficos, en particular, en los PIP nacionales (véase el apartado **03**).

Observaciones

La metodología para la asignación de los fondos del IVCDI - Europa Global no fue plenamente transparente, coherente ni exhaustiva

18 El Reglamento IVCDI - Europa Global⁸ determina las dotaciones financieras para programas geográficos y temáticos, las acciones de respuesta rápida y la reserva para nuevos retos y prioridades (véase el [cuadro 2](#)).

Cuadro 2 – Dotación financiera del IVCDI - Europa Global (2021-2027)

	Dotación financiera (millones de euros)	Proporción del presupuesto total del IVCDI - Europa Global
Programas geográficos	60 388	76 %
África subsahariana	al menos 29 181	37 %
Vecindad	al menos 19 323	24 %
Asia y el Pacífico	8 489	11 %
Continente americano y el Caribe	3 395	4 %
Programas temáticos	6 358	8 %
Derechos humanos y democracia	1 362	2 %
Organizaciones de la sociedad civil	1 362	2 %
Paz, Estabilidad y Prevención de Conflictos:	908	1 %
Retos Mundiales	2 726	3 %
Acciones de respuesta rápida:	3 182	4 %
Reserva para nuevos retos y prioridades	9 534	12 %
TOTAL DEL IVCDI – Europa global	79 462	100 %

Fuente: Reglamento (UE) n.º 947/2021 .

⁸ Artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 947/2021 (EU) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021, [por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global](#).

19 Evaluamos el modo en que se asignaron los fondos del IVCDCl - Europa Global a todos los PIP nacionales. En particular, analizamos si las asignaciones financieras se basaban en evaluaciones coherentes, transparentes, medibles y comparables que reflejaran los principios fundamentales de asignación y programación establecidos en el Reglamento IVCDCl - Europa Global (véase el apartado **08** y la **ilustración 2**). Comprobamos si la Comisión y el SEAE tuvieron en cuenta las posibles aportaciones de otros donantes en sus evaluaciones, ya que estas repercuten en las necesidades de los países asociados y en su capacidad de absorción, así como en el riesgo de fraude. También examinamos la fiabilidad de la metodología de asignación utilizada para países no pertenecientes a la vecindad europea y la justificación de todos los ajustes *ad hoc*.

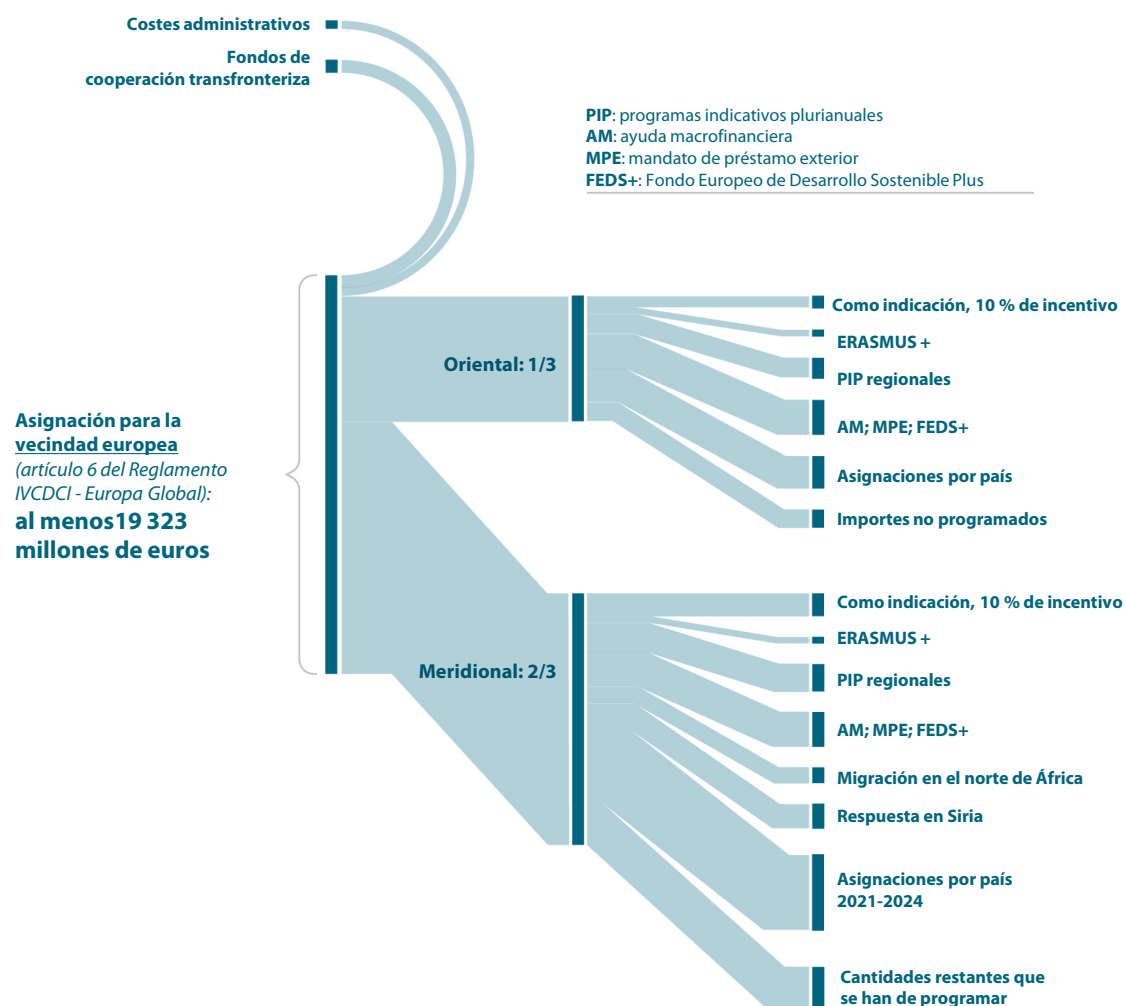
La Comisión y el SEAE siguen utilizando diversas metodologías de asignación de fondos, a pesar de disponer de un único instrumento específico

20 La Comisión y el SEAE dedujeron fondos de las dotaciones geográficas para cubrir los costes administrativos, el programa ERASMUS+, las prioridades regionales, la cooperación transfronteriza (para los países de la vecindad europea) y otras inversiones. A continuación, asignaron los fondos restantes entre los PIP nacionales propuestos. En la **ilustración 5** y la **ilustración 6** figura el desglose de las dotaciones, como se establece en el Reglamento, disponibles para los países pertenecientes o no a la vecindad europea.

21 La dotación para la vecindad se dividió entre los países de la vecindad oriental (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Moldavia y Ucrania) y de la vecindad meridional (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez); en concreto, uno y dos tercios de la asignación financiera, respectivamente. El Reglamento IVCDCl - Europa Global tiene por objeto garantizar un equilibrio geográfico adecuado (considerando 27). Las ratios indicativas de un tercio y dos tercios no se especifican en el Reglamento IVCDCl - Europa Global, sino que se derivaron del período de programación anterior (2014-2020). En las Conclusiones del Consejo Europeo de julio de 2020⁹ se reitera la necesidad de mantener un equilibrio geográfico adecuado, pero no especifican una ratio concreta.

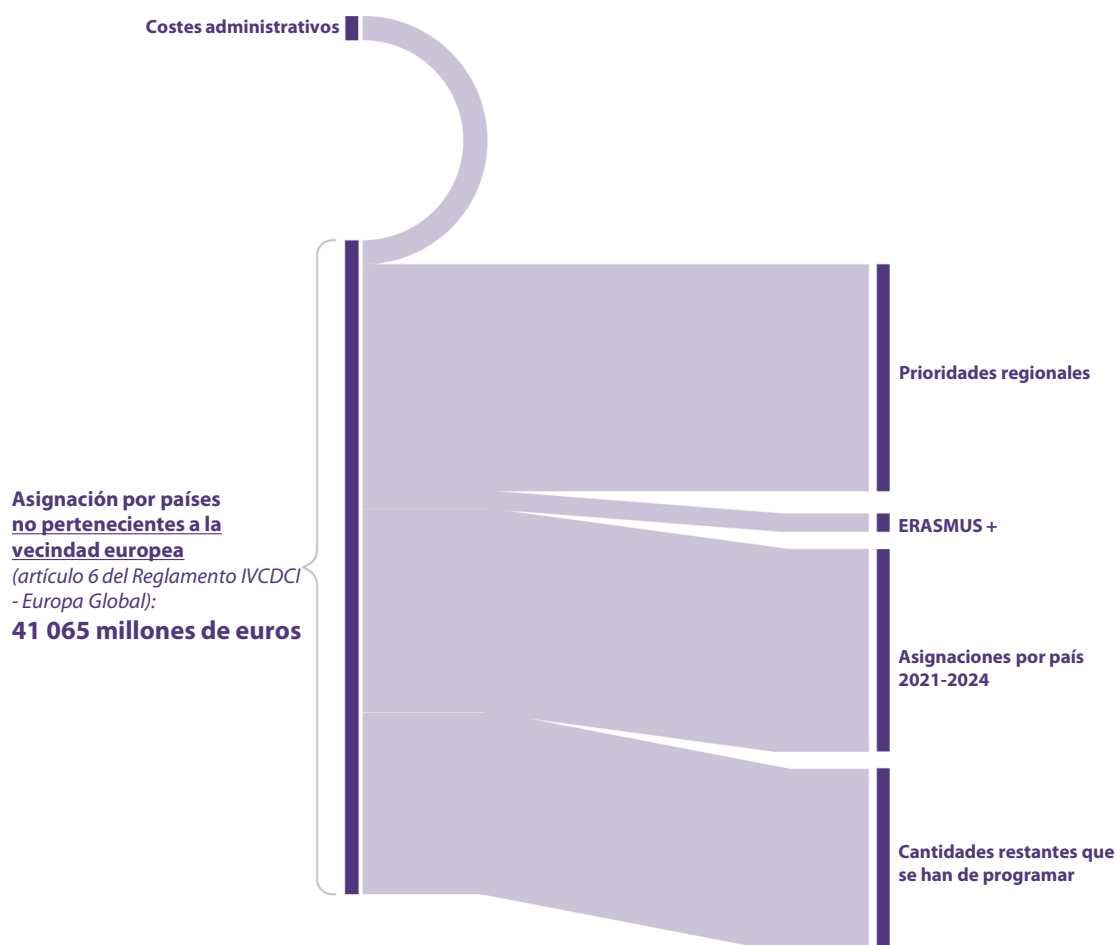
⁹ Conclusiones del Consejo Europeo. [Reunión especial del Consejo Europeo](#) (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020), apartado 120, p. 55.

Ilustración 5 – Desglose de la dotación de la política de vecindad



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ilustración 6 – Desglose de la dotación no correspondiente a la vecindad europea



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

22 A pesar de disponer de un instrumento específico, la Comisión y el SEAE utilizan diferentes metodologías para establecer asignaciones financieras en todos los programas geográficos. En el caso de los países no pertenecientes a las vecindades, el enfoque es cuantitativo, basado en los datos recabados con posteriores ajustes cualitativos. Los datos recogidos, en forma de indicadores, se convirtieron en valores numéricos ajustados, y las asignaciones se calcularon mediante una fórmula (véanse los apartados [28](#) a [32](#)).

23 La Comisión y el SEAE consideran que, para abordar las especificidades de los países de la vecindad europea, no sería adecuado un enfoque cuantitativo. Los servicios interesados destacaron el limitado número de países de las regiones de la vecindad europea y las diferencias significativas entre ellos en cuanto a población y desarrollo humano. Según la Comisión y el SEAE, un enfoque cuantitativo, como el aplicado a los países no pertenecientes a la vecindad europea, favorecería a los países muy poblados y exigiría demasiados ajustes para tener debidamente en cuenta las necesidades de cooperación. No obstante, la Comisión y el SEAE podría haber fijado un valor máximo, como hicieron con la población y la renta nacional bruta para los países no pertenecientes a la vecindad europea.

24 Se suponía que la fusión de varios instrumentos en uno solo daría lugar a una mayor coherencia en el ámbito de la acción exterior, simplificaría los procedimientos y mejoraría la transparencia del gasto. El uso de metodologías de asignación diferentes para los países de distintas regiones geográficas no contribuye a la consecución de tales objetivos. Además, dificulta la comparabilidad y la transparencia de las evaluaciones y las asignaciones financieras correspondientes.

La asignación para los países de la vecindad europea se basó en evaluaciones cualitativas no comparables y no suficientemente documentadas.

25 La Comisión y el SEAE llevaron a cabo evaluaciones descriptivas y breves de los países de la vecindad europea tomando como referencia los criterios del Reglamento IVCDI - Europa Global (véase la [ilustración 2](#)). Siria, Libia, Israel y Bielorrusia no se incluyeron en la aplicación de la metodología cualitativa, ya que la Comisión y el SEAE no tenían previsto ningún PIP por razones políticas.

26 Sin embargo, constatamos que estas doce evaluaciones no eran comparables, ya que no aplican sistemáticamente los mismos criterios de asignación y el texto era incoherente (véase el [recuadro 1](#)). Por otra parte, no se aportaron pruebas que respaldaran los criterios subyacentes utilizados en las evaluaciones (p. ej., mediante la inclusión de cifras que justificaran la capacidad de absorción alta o muy alta consignada en la evaluación). Puesto que no se habían normalizado las evaluaciones de las necesidades, el compromiso, los avances en la ejecución de las reformas, el nivel de asociación ni la capacidad de absorción, no pudimos establecer un vínculo entre las asignaciones financieras y la clasificación de los países con arreglo a los criterios establecidos. Además, la Comisión y el SEAE no tuvieron en cuenta las posibles aportaciones de otros donantes. Aunque no se incluye en los criterios de asignación, el apoyo de los donantes repercute en la evaluación de necesidades y en la capacidad de absorción.

Recuadro 1

Ejemplos de evaluaciones no comparables de países de la vecindad europea

Los siguientes aspectos no se evaluaron exhaustivamente en las breves evaluaciones descriptivas de la Comisión y el SEAE sobre los países de la vecindad europea:

- niveles de «desarrollo humano ajustado por la desigualdad» como indicador de las necesidades: solo se evaluaron en siete de los doce países, mientras que los criterios de clasificación (bajo/medio/alto) no se documentaron a pesar de basarse en un indicador cuantificable;
- capacidad de absorción de los países asociados: la Comisión utilizó una amplia variedad de términos no comparables (por ejemplo, «ligeramente inferior a la media de la región», «comparativamente inferior a la de la mayoría de los socios de la región», etc.);
- producto interior bruto per cápita: solo se mencionó en el caso de Marruecos, Libia y Argelia.

27 Las asignaciones financieras de los PIP nacionales propuestos para su adopción son el resultado de estas evaluaciones y de negociaciones internas que reflejan el contexto político y tienen en cuenta el nivel de cooperación. Los criterios de asignación son, en virtud del Reglamento, principalmente cualitativos. No se convirtieron en factores medibles de manera normalizada y comparable. Por tanto, no pudimos replicar el proceso de asignación financiera.

La metodología de asignación para los países no pertenecientes a la vecindad europea fue cuantitativa, comparable y más transparente, pero insuficientemente rigurosa en su aplicación.

28 La Comisión y el SEAE trabajaron conjuntamente para establecer una metodología de asignación basada en una fórmula que reflejara los principios de programación establecidos en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento, principalmente las necesidades de los países asociados (con inclusión de factores tales como la población y el producto interior bruto per cápita), así como su desempeño en cuestiones de gobernanza.

29 El uso de la metodología de asignación cuantitativa es más transparente y facilita la pista de auditoría, permitiendo la replicación independiente de la metodología utilizada y habilitando la comparabilidad entre países.

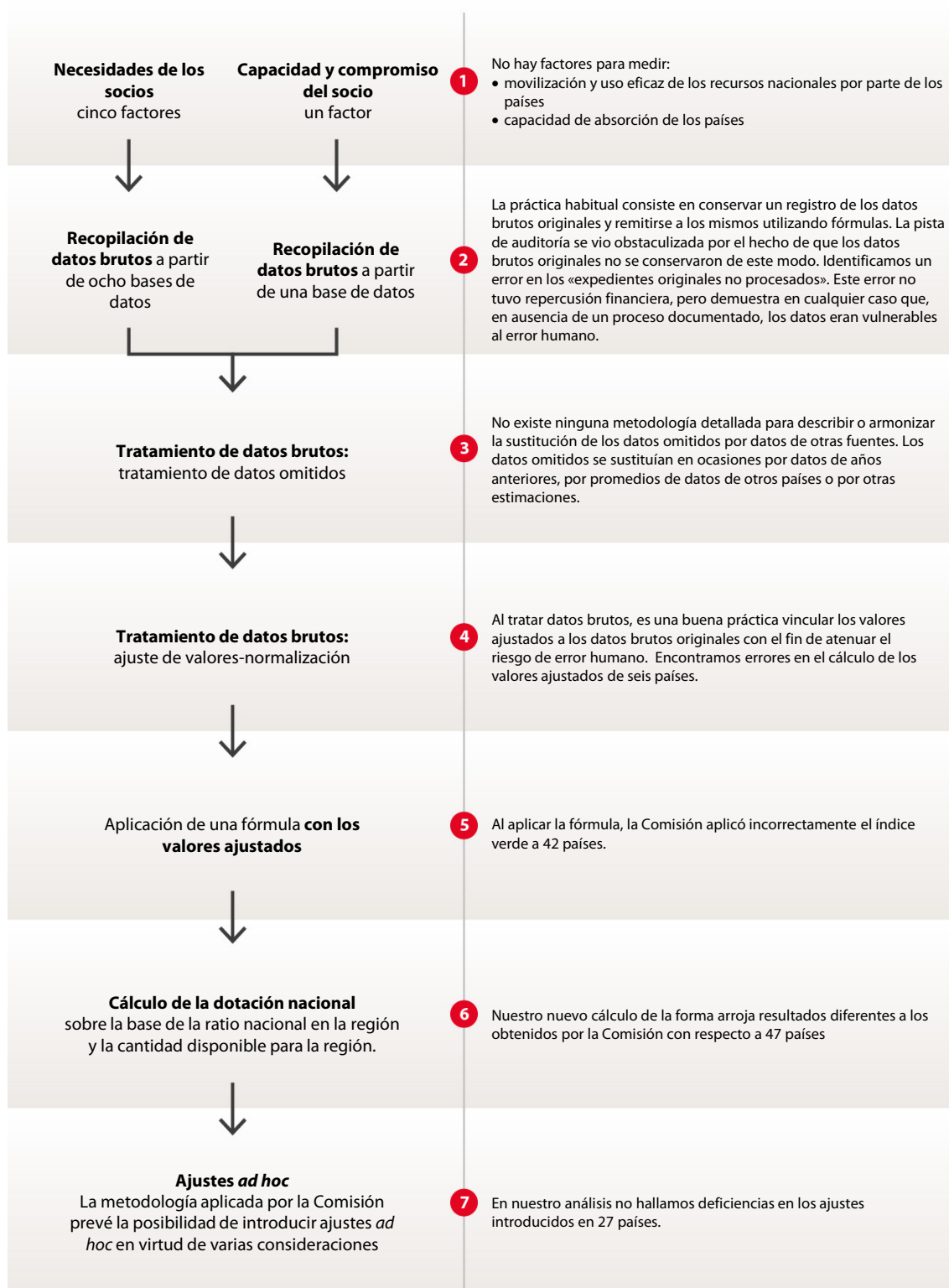
30 Sin embargo, la metodología aplicada no incluía procedimientos normalizados y documentados (véase la *ilustración 7*) para:

- especificar los indicadores utilizados y el motivo de su selección, ya que pueden existir diferentes métodos de cálculo (por ejemplo, el Banco Mundial utiliza siete métodos diferentes para medir la renta nacional bruta per cápita);
- especificar las fuentes de datos que deben utilizarse y el año pertinente para garantizar la transparencia;
- conservar la información original no procesada (archivos de extracción) y mostrar cómo se vinculan estos datos en bruto a los datos procesados y normalizados;
- sustituir los datos que falten;
- eliminar países de la metodología de cálculo, lo que repercute en las asignaciones para el resto de países de la misma región.

31 Por otra parte, en la metodología para las asignaciones por país no se tuvieron en cuenta dos principios de programación: la movilización y el uso efectivo de los recursos nacionales, y la capacidad de absorción (véase la *ilustración 7*). Esto podría dar lugar a riesgos para la eficacia del gasto en los países asociados.

32 También revisamos la fiabilidad de los datos brutos recogidos y utilizados por la Comisión reprocesando los datos y volviendo a ejecutar la fórmula utilizando los valores ajustados de la Comisión para todos los países receptores. Comparamos nuestros propios cálculos con los resultados obtenidos por la Comisión y el SEAE. En general, pudimos conciliar nuestras estimaciones con las cifras de la Comisión y del SEAE. Sin embargo, también encontramos deficiencias (véase la *ilustración 7*).

Ilustración 7 – Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la metodología de asignación de la Comisión



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Los PIP favorecieron la flexibilidad, pero se adoptaron tarde y su amplio alcance puede socavar el impacto

33 El Reglamento IVCDI - Europa Global¹⁰ establece que los PIP nacionales seleccionarán ámbitos prioritarios para la financiación de la UE. Las directrices de programación del IVCDI - Europa Global especifican que la cooperación de la UE debe concentrarse en tres ámbitos prioritarios, excepto en el caso de la política de vecindad. Estos ámbitos prioritarios podrán dividirse además en un máximo de tres sectores indicativos cada uno. Mediante la limitación de los ámbitos de intervención, la Comisión y el SEAE se propusieron elevar el impacto de su financiación.

34 Examinamos si la Comisión y el SEAE habían:

- o analizado las situaciones, vulnerabilidades y necesidades de los países asociados;
- o aportado una justificación sólida para su selección de ámbitos y sectores prioritarios;
- o analizado el impacto potencial de la financiación de la UE;
- o identificado el potencial para la financiación mixta y las garantías;
- o consultado a las partes interesadas pertinentes, y si se habían coordinado tanto internamente, como con otros donantes, en particular, mediante la programación conjunta y las iniciativas del Equipo Europa.

La Comisión y el SEAE analizaron las necesidades de los ámbitos de cooperación que tenían previsto cubrir y consultaron a la mayoría de las partes interesadas

La Comisión y el SEAE analizaron la situación y las necesidades de los países

35 La Comisión llevó a cabo un análisis de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) por país y, junto con el SEAE, solicitó a las delegaciones de la UE que analizaran las prioridades de desarrollo nacional disponibles, elaboraran evaluaciones nacionales, y se reunieran con las partes interesadas pertinentes durante los trabajos preparatorios para el ejercicio de programación posterior a 2020, que comenzó en febrero de 2019.

¹⁰ Artículo 14, apartado 2 del [Reglamento \(UE\) n.º 947/2021](#).

36 Las delegaciones de la UE elaboraron evaluaciones nacionales consistentes, entre otras cosas, en una breve descripción de la situación de los países y las necesidades de sus habitantes, las tendencias existentes, las principales cuestiones políticas, sociales, económicas y medioambientales, los avances en la consecución de los ODS, los principales intereses de la UE y los Estados miembros, los objetivos políticos y de la formulación de políticas, la respuesta propuesta de la UE y los Estados miembros, y las consultas celebradas.

37 De conformidad con el Reglamento IVCDI - Europa Global y las directrices del Instrumento, las Delegaciones de la UE elaboraron evaluaciones preliminares de conflictos para países en crisis y situaciones posteriores a la crisis, países frágiles y países en situaciones vulnerables. Las evaluaciones abarcaron los principales riesgos políticos, económicos y para la seguridad.

Las delegaciones de la UE consultaron a la mayoría de las partes interesadas

38 Todas las delegaciones de la UE comprendidas en la muestra facilitaron una lista de las partes interesadas a las que consultaron, incluidas aquellas a las que presentaron las prioridades del PIP. En estas consultas participaron Gobiernos de países asociados, representantes y agencias de desarrollo de los Estados miembros, organizaciones de las Naciones Unidas, otros donantes, instituciones financieras europeas e internacionales, un gran número de organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado. Las consultas se celebraron en las primeras fases del proceso de preparación del PIP y consistieron en la presentación de información escrita y en reuniones en línea.

39 La mayoría de las partes interesadas que entrevistamos hicieron hincapié en la inclusividad de las consultas y en la cooperación continua y positiva con las delegaciones de la UE. Sin embargo, no se celebraron consultas exhaustivas con algunas partes interesadas de los nueve países que analizamos, pese a que podrían haber realizado aportaciones interesantes. Por ejemplo, la Comisión no celebró consultas con líderes religiosos ni autoridades tradicionales en Guinea, aunque la delegación de la UE los reconocía como actores que podrían impulsar el cambio, y, en el propio PIP, se reconoce la necesidad de apoyar el sistema jurídico a través de los líderes religiosos y tradicionales, y de examinar el papel de las autoridades religiosas en la paz y la seguridad.

40 En general, se tuvieron en cuenta las aportaciones de las partes interesadas participantes; estas aportaciones quedaron reflejadas en la elección de los ámbitos prioritarios y de los objetivos de cooperación, tal como nos confirmaron en nuestras reuniones. Sin embargo, algunas señalaron las dificultades que encontraron durante las consultas (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

Comentarios de las partes interesadas sobre el proceso de consulta

Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Armenia criticaron la falta de debate sobre los indicadores del PIP, cuando ese debate había tenido lugar en el pasado. Las OSC subrayaron la importancia de elegir los indicadores pertinentes, que constituyen una herramienta sólida para que las OSC puedan supervisar los avances de la Administración en la ejecución de las reformas.

En Camboya, el ministerio de Medio Ambiente se mostró escéptico acerca de la inclusión de la energía renovable en el PIP. Otras estructuras de gobierno horizontales reconocieron la necesidad de contar con energías renovables, pero consideraban que se trataba de un objetivo a largo plazo. Su prioridad inmediata era elevar la productividad mediante la eficiencia energética. Las energías renovables constituían, por tanto, más una prioridad de la UE que del Gobierno.

41 Las consultas se centraron en las necesidades y prioridades de los países, pero no incluyeron debates con Gobiernos, donantes u otras partes interesadas sobre las asignaciones financieras del IVCDI - Europa Global. Los debates sobre los sectores potencialmente más intensivos en el uso de recursos o los ámbitos en las que los fondos de la UE se consideran más necesarios habrían resultado útiles para la asignación financiera y la planificación de las acciones de la Administración en los países asociados.

42 Por otra parte, en las consultas celebradas en los países asociados no se abordaron las prioridades regionales (véase el apartado **09**). La Comisión y el SEAE elaboraron los programas indicativos plurianuales regionales (PIP regionales) paralelamente a los PIP, y consultó a diversos socios y partes interesadas, principalmente en Bruselas. Las delegaciones de la UE no participaron suficientemente en el proceso ni consultaron a los donantes para determinar las necesidades regionales. Cabe señalar que los donantes que cooperan en varios países de una región determinada pueden aportar valor añadido en el establecimiento de prioridades regionales (por ejemplo, Alemania participa activamente en la cooperación regional en Asia). Por otra parte, las autoridades nacionales de Senegal observaron que hubo una falta de debate sobre las prioridades regionales. La Comisión y el SEAE organizaron cuatro reuniones informativas sobre las prioridades regionales de los PIP en el África subsahariana, pero estas se limitaron a las organizaciones regionales y a la Unión Africana, y no se contó con los representantes nacionales.

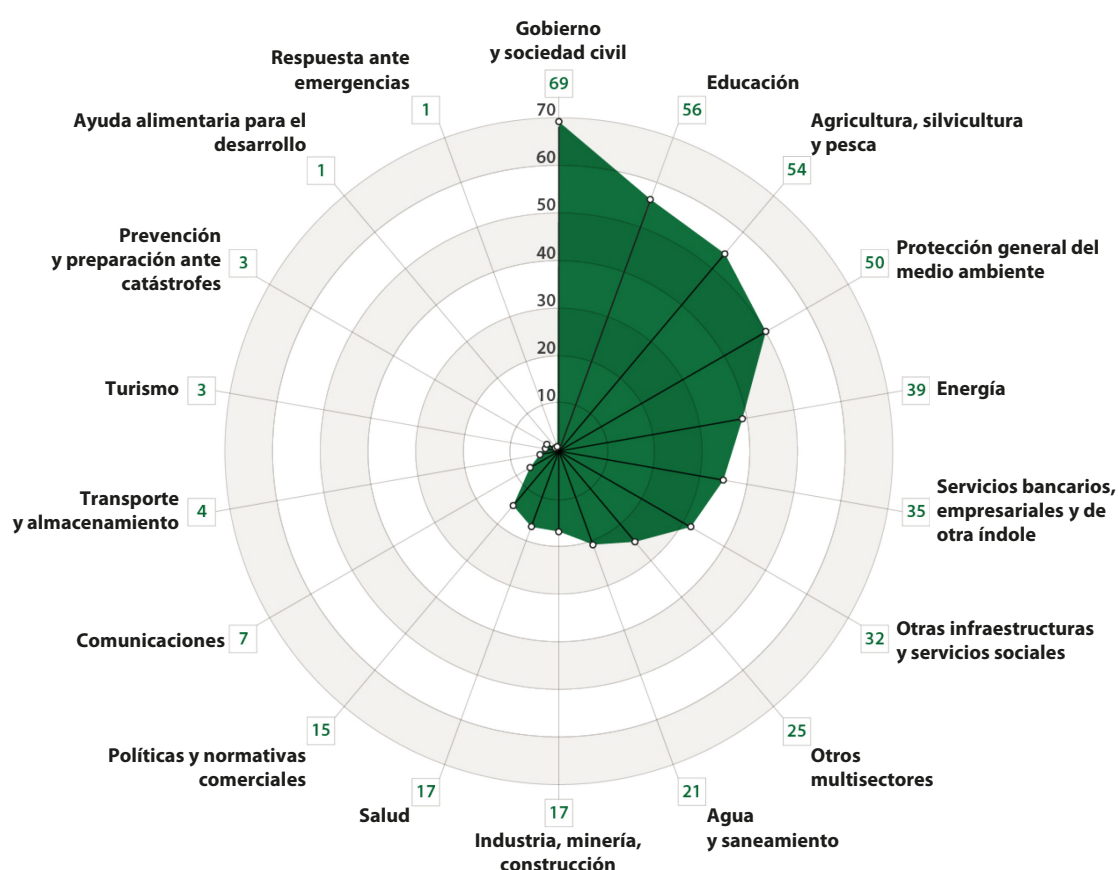
Las prioridades y los sectores seleccionados para la cooperación de la UE se correspondían con las prioridades de la Comisión y de los países asociados.

43 Al elaborar los PIP, las delegaciones de la UE, la Comisión y el SEAE se coordinaron con los Estados miembros y con otros servicios de la Comisión mediante reuniones de equipos nacionales y consultas entre servicios. En general, los ámbitos prioritarios y los sectores subvencionados eran pertinentes, ya que respondían a las prioridades de desarrollo de los países asociados. También se ajustaban correctamente a las prioridades de la Comisión respecto a las asociaciones internacionales de la UE (Pacto Verde, transformación digital y tecnologías de datos, alianzas para el crecimiento sostenible y el empleo digno, mejor gestión y gobernanza de la migración, asociaciones en materia de migración, y gobernanza, paz y seguridad)¹¹. Existían claras complementariedades entre los diferentes ámbitos prioritarios.

¹¹ Asociaciones Internacionales de la UE. [Prioridades de la Comisión Europea](#).

44 Para coordinar sus esfuerzos e informar de ellos, las partes interesadas en el ámbito del desarrollo internacional utilizan la clasificación de sectores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en forma de códigos de ayuda al desarrollo (códigos CAD)¹². Los análisis de los CAD disponibles (véase la *ilustración 8*) mostraban que todos los PIP en cuestión abordaban la gobernanza, aparte de los de Botsuana, Guyana, Nicaragua, Irán, Surinam y Tayikistán, junto con un PIP plurinacional. La educación se abordaba en casi tres cuartas partes de los PIP (56 países), con especial hincapié en la formación profesional. Los PIP abordaban ampliamente los sectores del «Pacto Verde» (agricultura, medio ambiente, silvicultura, pesca y energía verde), mientras que la asistencia sanitaria, en cambio solo se abordó en diecisiete países.

Ilustración 8 – Frecuencia de los sectores prioritarios con arreglo a los CAD



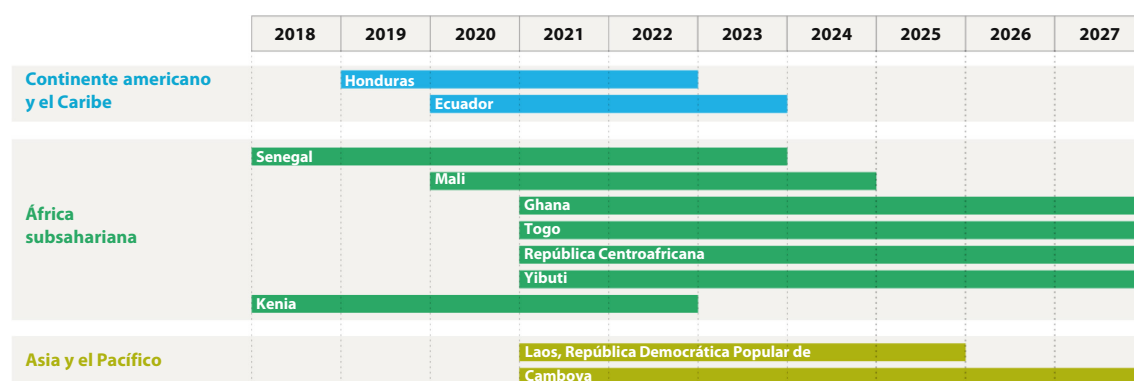
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los PIP nacionales adoptados en enero de 2022.

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. [Listas de CAD](#).

La programación conjunta sigue siendo limitada, ya que su preparación supone una gran carga de trabajo

45 Los documentos de programación conjunta son documentos de programación plurianual en los que se esbozan los posibles sectores y objetivos de la cooperación entre la UE y sus Estados miembros y los países asociados. Cuando el Colegio de Comisarios de la Comisión adopta un documento de programación conjunta, éste sustituye al PIP. Tal es el caso de siete países, entre los que se cuentan Camboya, Laos, Senegal y Mali, que figuran en nuestra muestra. El Reglamento IVCDI - Europa Global¹³ establece que los PIP deben basarse preferiblemente en estrategias de programación conjunta, ya que estas propician la coherencia, la complementariedad y la conformidad con el apoyo prestado por otros Estados miembros de la UE. El número de estrategias de programación conjunta sigue siendo limitado: en el momento de la auditoría eran once de un total de ochenta y nueve países (véase la *ilustración 9*), frente a diecisiete países en el período del programa anterior. Otros ocho documentos de programación conjunta se encuentran en proceso de adopción. Por tanto, la programación conjunta no constituye aún el enfoque más utilizado.

Ilustración 9 – Documentos de programación conjunta a enero de 2022



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los PIM.

¹³ Artículo 12, apartado 2, letra c) del Reglamento (UE) 947/2021.

46 Este ejercicio resulta útil para identificar necesidades y ámbitos de intervención o de interés para todos los participantes. Sin embargo, supone una gran carga de trabajo para los Estados miembros y las delegaciones de la UE. Las agencias de desarrollo de los Estados miembros de la UE aludieron al limitado valor añadido del documento en comparación con el tiempo dedicado a la tarea. Se espera que a la programación conjunta le siga la ejecución conjunta, que conlleva la puesta en común de recursos y la unión de fuerzas para maximizar el impacto resultante. Sin embargo, cada uno de los socios europeos posee su propia estrategia bilateral o regional y solo utiliza el documento de programación conjunta como referencia, sobre todo porque estos documentos no son jurídicamente vinculantes para los Estados miembros de la UE.

El amplio alcance de los ámbitos prioritarios seleccionados puede reducir el impacto de la financiación de la UE

Los ámbitos prioritarios son amplios

47 Como se exige en las directrices, todos los PIP de países no pertenecientes a la vecindad europea constan de tres amplios ámbitos prioritarios que abarcan una extensa gama de campos. Por tanto, los PIP son flexibles y dejan un amplio margen a la cooperación para adaptarse a acontecimientos imprevistos. Por otra parte, unos ámbitos prioritarios amplios pueden limitar el enfoque y el impacto potencial de la financiación de la UE. Esto es especialmente significativo si se reducen los niveles de financiación, como ocurrió en el caso de los países asiáticos. Por ejemplo, en Camboya, los ámbitos prioritarios son similares a las del período 2014-2020, pero la financiación se redujo sustancialmente (véase el [cuadro 3](#)).

Cuadro 3 – Asignaciones de Camboya por sector/ámbito prioritario
(millones de euros)

MFP 2014/2020			MFP 2021/2027		
Sectores	Financiación a siete años	Promedio anual	Ámbitos prioritarios	Financiación del PIP 2021-2024	Promedio anual
Agricultura/ gestión de recursos naturales	144,0	20,6	Crecimiento ecológico y empleo digno (3 sectores del CAD)	62,0	15,5
Educación/ capacidades	140,0	20,0	Educación y desarrollo de capacidades (3 sectores del CAD)	48,0	12,0
Gobernanza y administración	120,0	17,1	Buena gobernanza (3 sectores del CAD)	37,0	9,3

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del programa indicativo plurianual 2014-2020 y del PIP 2021-2027.

48 En el PIP de Mali figuran tres ámbitos prioritarios: (1) mejor funcionamiento del Estado; (2) creación de empleo fomentando la economía; y (3) respuesta a las necesidades humanas esenciales/básicas. Estas prioridades abarcan oficialmente ocho sectores, pero como los ámbitos son amplios, el PIP cubre en realidad muchos otros sectores (véanse los ejemplos en el [recuadro 3](#)).

Recuadro 3

Ejemplos de definición amplia de sectores en Mali

Un sector se denomina «Estabilización y retorno del Estado en zonas frágiles». Este único sector abarca las necesidades de seguridad, los polos de seguridad para el desarrollo, las infraestructuras (carreteras, agua y saneamiento, energías renovables, digitalización), los servicios sociales, el control de fronteras y la gestión de la migración y la gobernanza.

El sector de «Justicia y Estado de Derecho» también incluye el apoyo a la tenencia de tierras, la cultura, el patrimonio, el deporte y los recursos naturales.

49 El PIP de la muestra con objetivos más específicos era el de Guinea, que cubría nueve sectores generales (energía, agricultura y pesca, protección del medio ambiente, salud, agua y saneamiento, formación profesional, gobernanza y sociedad civil, conflictos, paz y seguridad, y migración), porque los sectores que abarcaba estaban más acotados que los de otros PIP. Encontramos también un ejemplo de buenas prácticas en el PIP de Namibia, que no estaba incluido en nuestra muestra, el cual cubría un conjunto acotado de prioridades y sectores (véase el [recuadro 4](#)).

Recuadro 4

Los ámbitos prioritarios y sectores de cooperación acotados en Namibia

Ámbito prioritario 1: Capacidades «fundacionales»¹⁴ - educación

Política educativa y gestión administrativa

Formación del profesorado

Educación de la primera infancia

Ámbito prioritario 2: Crecimiento ecológico integrador

Suministro de agua y saneamiento

Generación de energía, recursos renovables

Protección general del medio ambiente

Ámbito prioritario 3: Buena gobernanza e igualdad de género

Legislaturas y partidos políticos

Organizaciones e instituciones contra la corrupción

Eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas

¹⁴ Según se describen en el [PIP de Namibia](#).

50 El Reglamento IVCDI - Europea Global no establece un límite en cuanto a los ámbitos prioritarios para los países de la vecindad europea. En nuestra muestra, cada PIP incluía cinco ámbitos prioritarios. Como se exige en el Reglamento IVCDI - Europea Global¹⁵, los ámbitos prioritarios se seleccionaron a partir de los acuerdos de cooperación de las asociaciones. Tales acuerdos se establecen en el marco de la Asociación Oriental¹⁶ y se identificaron en la Comunicación conjunta sobre la «Política de la Asociación Oriental más allá de 2020», de 18 de marzo de 2020¹⁷. Estas prioridades abarcan una amplia gama de actividades de cooperación.

Las delegaciones solo analizaron a los sectores que apoyaron.

51 El Reglamento IVCDI - Europea Global¹⁸ exige que los programas geográficos se basen en el impacto potencial de la financiación de la UE en los países y regiones asociados. Las directrices de programación del IVCDI - Europea Global no especifican el enfoque que debe adoptarse para medir el impacto potencial. Los análisis de las delegaciones de la UE solo abarcaron los sectores que finalmente recibieron ayudas. Los sectores alternativos no se incluyeron en el proceso de programación. Las delegaciones de la UE poseían un amplio conocimiento de la situación y las necesidades de los países asociados, pero los PIP no demostraron que los sectores seleccionados fueran aquellos en los que los fondos de la UE pudieran lograr el mayor impacto.

52 La única excepción fue la de Mali, donde la delegación de la UE llevó a cabo quince evaluaciones sectoriales extensas. Se evaluaron las capacidades y el compromiso, el potencial impacto/valor añadido europeo y, en su caso, los logros alcanzados gracias al apoyo previo de la Comisión. Por ejemplo, en su evaluación sobre las reformas estatales en este país, la delegación de la UE llegó a la conclusión de que el valor añadido europeo era elevado en la gestión de la hacienda pública, pues estaba basada en el diálogo de calidad, la pertinencia inequívoca y la credibilidad de las políticas.

¹⁵ Artículo 19 del [Reglamento \(UE\) n.º 947/2021](#).

¹⁶ Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. Sitio web de la [Asociación Oriental](#).

¹⁷ SEAE. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. [Eastern Partnership policy beyond 2020](#), SWD(2020) 56 final, 18 de marzo de 2020.

¹⁸ Artículos 13, apartado 2, y 19, apartado 2 del [Reglamento \(UE\) n.º 947/2021](#).

Las delegaciones seleccionaron ámbitos prioritarios sin conocer el importe de la financiación disponible

53 Los ámbitos prioritarios se eligieron sin conocimiento alguno de las asignaciones finales para cada país. Esto dificultó la definición del alcance y la cuantificación de los resultados previstos del programa de siete años (o de los cuatro años hasta su revisión). En los PIP tampoco se justificaba el desglose financiero entre los distintos ámbitos prioritarios (por ejemplo, una justificación del gasto público previsto en los ámbitos subvencionados o información sobre las futuras aportaciones de otros donantes). Las delegaciones de la UE explicaron que las asignaciones financieras se basaron inicialmente en el intercambio interno de ideas sobre los programas de acción anuales previstos y la participación de los donantes en los sectores en cuestión. Sin embargo, solo una minoría de donantes contaba en realidad con un presupuesto plurianual y podía comprometerse con acciones futuras. En los casos en que se incluyó, el apoyo previsto de los donantes fue indicativo.

54 De acuerdo con las directrices de programación del IVCDI - Europa Global, en los PIP debe figurar también un importe indicativo adicional para el resto del período de siete años con fines de flexibilidad y de continuidad en la asunción de responsabilidades políticas. Las instrucciones ulteriores de la Comisión y el SEAE a las delegaciones de la UE exigían que los PIP incluyeran la dotación para cuatro años únicamente. Las asignaciones por país para los últimos tres años (2025-2027) se decidirán con arreglo a la revisión intermedia de la programación. Sin embargo, la pertinencia de esta revisión puede quedar menoscabada por el inicio tardío de las acciones (véase el apartado [59](#)).

La adopción tardía del Reglamento IVCDI - Europa Global y las asignaciones financieras retrasó a su vez la adopción de los PIP.

55 En junio de 2018, la Comisión Europea propuso un Reglamento al Parlamento Europeo y al Consejo¹⁹. Los trabajos preparatorios para la programación posterior a 2020 comenzaron oficialmente en febrero de 2019. La programación se inició en noviembre de 2020 con la distribución de las directrices a las delegaciones de la UE, prevista inicialmente para diciembre de 2019. El proceso se retrasó por la necesidad de reflejar el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19, y por la adopción tardía del Reglamento IVCDI - Europa Global en junio de 2021 y del acto delegado conexo en julio de 2021. Posteriormente, transcurrieron unos seis meses hasta que se adoptaron los primeros PIP. Todo el proceso, desde los trabajos preparatorios hasta la adopción, duró tres años (véase el [anexo I](#)). Algunos PIP todavía no podían ser propuestos para su aprobación en el momento de la auditoría.

56 En los países de la vecindad europea, el Reglamento IVCDI - Europa Global exige la adopción de documentos conjuntos (prioridades de la asociación, programas de la asociación u otros equivalentes) en los que se establezcan las bases para la programación. La mayoría de estos documentos conjuntos expiraron en 2020, y su renovación se demoró debido al lento avance de las negociaciones.

57 El Instrumento de Cooperación al Desarrollo y los ejercicios de programación del Fondo Europeo de Desarrollo para 2014-2020, en cambio, se pusieron en marcha en mayo de 2012. Los dos primeros programas indicativos nacionales se adoptaron en enero de 2014, y el último, en abril de 2017, pero la mayor parte de las adopciones tuvieron lugar en el segundo semestre de 2014. El proceso completo duró alrededor de dos años. En cuanto al Instrumento Europeo de Vecindad, el Reglamento se adoptó en marzo de 2014 y la mayoría de los programas, así como los documentos de los marcos únicos de ayuda, se aprobaron en el segundo semestre de 2014.

58 La adopción tardía de los PIP influyó en la preparación de los planes de acción anuales de 2021 en los que se establecían las acciones que debían financiarse. Al final de 2021 se adoptaron 98 PIP y 55 planes de acción.

¹⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo [por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional](#), COM(2018) 460 final.

59 Esta ejecución tardía podría repercutir también en la revisión intermedia de la programación que se realiza con posterioridad a la evaluación intermedia del instrumento que ha de presentarse al final de 2024²⁰. Durante esta revisión, la Comisión y el SEAE tienen previsto volver a evaluar las decisiones adoptadas con respecto a los ámbitos prioritarios de los PIP durante la programación y proponer asignaciones por país para 2025-2027. La asignación se basará en una revisión obligatoria que tenga en cuenta el desempeño de cada país en relación con varias prioridades políticas de la UE (por ejemplo, multilateralismo, abordaje de las desigualdades, migración). Debido al inicio tardío de las acciones, habrá menos material disponible para la revisión.

Las iniciativas conjuntas requirieron un trabajo adicional significativo y una programación demorada

Asignación de fondos en el marco del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus

60 El nuevo FEDS+ es un marco de la UE de apoyo a la inversión, que se ejecutará en colaboración con diversas instituciones financieras europeas e internacionales. Las actividades del FEDS+ se financian con cargo a los PIP geográficos (PIP nacionales y regionales); consisten, entre otras, en la prestación de garantías presupuestarias y la combinación de subvenciones de la UE con préstamos o capital de entidades de financiación públicas y privadas. La Comisión y la SEAE pidieron a las delegaciones de la UE que evaluaran las posibles inversiones del FEDS+ en los países asociados. Para los países no pertenecientes a la vecindad europea, la Comisión y el SEAE diseñaron metodologías para efectuar parte de las asignaciones por país con miras a la provisión de garantías en el marco del FEDS+.

61 Para los PIP de los países de Asia y el Pacífico, la Comisión y el SEAE solicitaron una reserva a tanto alzado equivalente al 15 % de la asignación para garantías y al 5 % para la financiación mixta. El nivel general de fondos reservados para el FEDS+ fue superior a las estimaciones iniciales de las delegaciones de la UE en los proyectos de PIP para Laos, Camboya y Vietnam (véase el ejemplo del [recuadro 5](#)). Por tanto, se corre el riesgo de que los importes reservados para las garantías del FEDS+ superen los requisitos reales.

²⁰ Artículo 42, apartado 2, del [Reglamento \(UE\) n.º 947/2021](#).

Recuadro 5

Disposiciones del FEDS+ en Asia

- En **Camboya**, existe un potencial limitado para las garantías del FEDS+ debido a las normas internas del país, diseñadas para evitar el sobreendeudamiento (las experiencias de otros donantes también indican un interés únicamente limitado en la obtención de garantías).
- En **Laos**, el potencial evaluado para las garantías era igualmente limitado.
- En **Vietnam**, sin embargo, la estimación inicial de las garantías era superior al 15 % exigido por la Comisión en Bruselas.

La financiación mixta en el marco del FEDS+ podría aprovecharse aún más, ya que otros donantes podrían utilizarla para ofrecer sus préstamos.

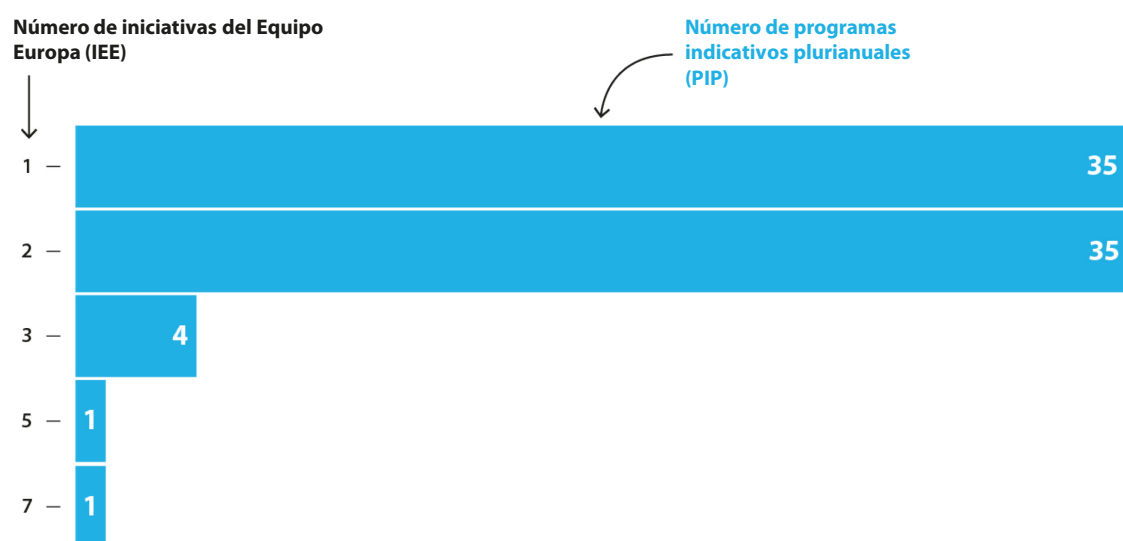
62 El análisis de las disposiciones relativas al FEDS+ exigió un esfuerzo adicional por parte de las delegaciones de la UE, que carecían de experiencia en la utilización de este nuevo instrumento. Esto retrasó la preparación de los PIP. Además, los PIP no especificaron la proporción de financiación del FEDS+ por ámbito prioritario. Por otra parte, el nivel de utilización final de estos fondos era incierto hasta las convocatorias de propuestas previstas. Dado que el FEDS+ es una modalidad de ejecución de programas geográficos, observamos que la necesidad de incluir este análisis en la fase de programación en los PIP no estaba clara en general.

Las iniciativas del Equipo Europa se encuentran aún en fase de desarrollo durante la programación del IVCDI - Europa Global.

63 El Equipo Europa (véase el apartado **06**) agrupa a la UE y sus Estados miembros, su red diplomática, instituciones financieras (incluidos los bancos nacionales de desarrollo) y agencias de ejecución, así como al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). El Equipo Europa se creó en abril de 2020 para apoyar a los países asociados de la UE en su lucha contra la pandemia de COVID-19. Sus iniciativas engloban diversas acciones presentes y futuras, que se coordinan conjuntamente. El objetivo es lograr un mayor impacto y aumentar la visibilidad de la UE.

64 Las directrices de programación del IVCDCl - Europa Global permiten identificar un máximo de dos iniciativas del Equipo Europa por PIP. Los ochenta y nueve PIP nacionales, con exclusión de trece, contenían una iniciativa del Equipo Europa (los trece excluidos eran los de Seychelles, Botsuana, Belice, Jamaica, Bután, Irán, Kazajistán, Kirguistán, Malasia, las Maldivas, Tayikistán, Tailandia y Turkmenistán). En la mayoría de los países, las iniciativas se llevarán a cabo en dos ámbitos (véase la *ilustración 10*).

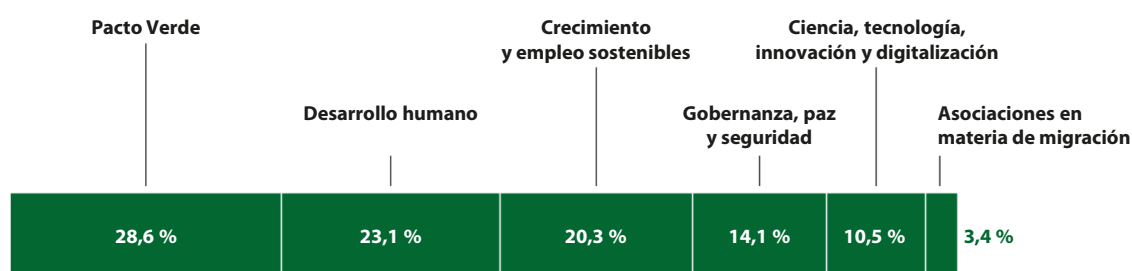
Ilustración 10 – Número de iniciativas del Equipo Europa por PIP nacional



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los PIP adoptados a 31 de mayo de 2022.

65 La mayoría de las iniciativas del Equipo Europa abordaron varias prioridades de la UE al mismo tiempo. El Pacto Verde fue el tema más común, seguido del «desarrollo humano» y del «crecimiento y empleo sostenibles». El tema menos común fue el de las «asociaciones en materia de migración» (véase la *ilustración 11*).

Ilustración 11 – Proporción de prioridades temáticas en las iniciativas nacionales del Equipo Europa



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los PIP y de los datos de seguimiento de las iniciativas del Equipo Europa de la Comisión extraídos del 4 de febrero de 2022 al 23 de febrero de 2022.

66 Aparte de la Comisión, en cada iniciativa del Equipo Europa participa un promedio de otros siete donantes. En siete iniciativas no se especificaron los donantes en los PIP.

67 Los PIP indicaban las aportaciones de la UE a las iniciativas del Equipo Europa, pero no las de cada uno de los Estados miembros de la Unión. La incertidumbre respecto al apoyo financiero de los Estados miembros también contribuyó a que el futuro de las iniciativas del Equipo Europa no quedara claro como iniciativa colectiva. En el PIP de Armenia, la aportación de la UE a las iniciativas del Equipo Europa fue indicativa, y podía reorientarse si no se ponían en marcha las acciones especificadas. Debido a esta incertidumbre respecto a las ayudas futuras, la inclusión de las iniciativas del Equipo Europa en los programas nacionales resultaba prematura. Las entrevistas realizadas en los tres países visitados indicaban que sus Gobiernos, en la fecha de la auditoría, todavía no comprendían plenamente las iniciativas del Equipo Europa.

Las iniciativas emblemáticas para los países de la vecindad europea no se comprendieron bien en un principio

68 En los países de la vecindad europea, los PIP también se concibieron para contribuir a las iniciativas emblemáticas, con las que se pretendía apoyar la recuperación socioeconómica y reforzar la resiliencia de los países²¹. Se trata de una combinación de préstamos de instituciones financieras, inversiones privadas y públicas, y subvenciones y ayudas y garantías conjuntas de la Unión en el marco del Plan económico y de inversión. Las iniciativas emblemáticas fueron identificadas conjuntamente por los Gobiernos de los países asociados, la Comisión y las delegaciones de la UE.

²¹ Comisión y SEAE, Documento de trabajo conjunto de los servicios de la Comisión, [Recovery, resilience and reform: post-2020 Eastern Partnership priorities](#), 2 de julio de 2021.

69 Las iniciativas emblemáticas constituían un nuevo enfoque que no se mencionó ni en el Reglamento IVCDI - Europa Global ni en las directrices del Instrumento. Como resultado, las delegaciones de la UE tuvieron poco tiempo para diseñarlas. Estas iniciativas debían financiarse con cargo al FEDS+ y, en su caso, mediante asignaciones bilaterales o regionales. Las delegaciones de la UE exigieron más directrices de la Comisión sobre las modalidades de ejecución y las asignaciones (financiación mixta, provisión de garantías presupuestarias, etc.), así como sobre la fuente de la financiación (PIP regional o nacional). Hasta la fecha no ha habido ninguna asignación presupuestaria para estas iniciativas emblemáticas. Los PIP que revisamos se referían únicamente a importes estimados aproximados, calculados por las delegaciones de la UE en cooperación con los bancos y la Comisión.

70 En los PIP se detallaban las iniciativas emblemáticas que debían ejecutarse en los distintos ámbitos prioritarios. Constatamos que, en Armenia, esto dio lugar a malentendidos al inicio: el Gobierno de Armenia no recibió información clara sobre la financiación de las iniciativas emblemáticas, por ejemplo, respecto a la proporción de la financiación que podían esperar en forma de subvenciones, garantías y préstamos.

Los PIP carecían de indicadores comunes suficientes para medir los avances respecto a cada instrumento

71 El Reglamento IVCDI - Europa Global establece que la «Comisión debe velar por que existan mecanismos claros de seguimiento y evaluación para establecer la rendición de cuentas y la transparencia reales en la ejecución del presupuesto de la Unión y para garantizar una evaluación eficaz de los avances en la consecución de los objetivos del Instrumento»²². Examinamos si los indicadores establecidos por la Comisión permitían una medición precisa de la consecución de los objetivos específicos y de los resultados previstos de los nueve PIP incluidos en la muestra.

²² Considerando 18 del [Reglamento \(UE\) n.º 947/2021](#).

Los indicadores de los PIP seleccionados no medirán necesariamente los logros reales.

No todos los indicadores de los PIP poseen criterios de referencia u objetivos adecuados.

72 De conformidad con el Reglamento IVCDI - Europa Global²³, los PIP deben incluir indicadores de resultados pertinentes para el seguimiento de los objetivos específicos y los resultados esperados de los ámbitos prioritarios y los sectores de intervención. En nuestra muestra, casi el 15 % de los indicadores permitía realizar un seguimiento exclusivamente de la contribución directa de la UE (por ejemplo, el número de nuevos beneficiarios con acceso a servicios de asesoramiento empresarial con apoyo de la UE). El 85 % restante permitía el seguimiento del progreso general del país, en los ámbitos en los que la UE es uno de los contribuyentes. Estos indicadores se basan en fuentes de información nacionales y se han acordado con las autoridades nacionales competentes.

73 La mayoría de los aproximadamente 700 indicadores incluidos en la muestra eran específicos. Sin embargo, más del 20 % de ellos carecían de criterios de referencia o contaban con un criterio de referencia poco claro, y el 24 % carecían de objetivos o tenían objetivos poco claros. Esto dificultó la medición de los resultados (véase el [recuadro 6](#)).

²³ Artículo 12, apartado 3, del [Reglamento \(UE\) n.º 947/2021](#).

Recuadro 6

Ejemplos de falta de fuentes fiables de datos contrastados, criterios de referencia u objetivos

- En **Senegal**, el indicador «proporción de remesas de la diáspora dirigidas a inversiones productivas y socioeconómicas» se estableció en el 14 %, pero la delegación de la UE reconoció que, debido a la ausencia de datos contrastados, este indicador no podía medirse objetivamente.
- En **Guinea**, el PIP indicaba un criterio de referencia de una tasa de contratación del 56 % después de la formación profesional. Sin embargo, esta estadística no aparece en la fuente mencionada en el PIP.
- En **Mali**, seis objetivos se refieren a un «aumento», sin especificar el alcance del mismo, ni los criterios de referencia.
- En **Ucrania**, dieciséis objetivos también se refieren a un «aumento», mientras que siete carecen de criterios de referencia, o emplean criterios de referencia poco claros. En el PIP de Ucrania, 8 indicadores requieren una «reducción», sin especificar su alcance. Además, faltan criterios de referencia en tres de los ocho casos. Sin objetivos claros, resulta imposible evaluar el nivel de ambición.

74 Las delegaciones de la UE no pudieron aportar pruebas subyacentes de las fuentes respecto a todos los criterios de referencia y los objetivos. Por ejemplo, en Mali, los consultores que definieron los indicadores habían sido sustituidos, y ni el nuevo personal ni la delegación de la UE pudieron facilitar los documentos de trabajo (las fuentes utilizadas). En el PIP de Armenia no se mencionan las fuentes de los indicadores, y tanto el PIP de Azerbaiyán como el de Ucrania se referían a «informes de la Administración» sin especificar qué informes en concreto. En consecuencia, la información y el seguimiento relativos a estos indicadores quedarán comprometidos por la falta de pruebas o la dificultad para obtenerlas, así como por el uso de datos incorrectos.

75 También encontramos ejemplos de indicadores poco claros que crean incertidumbre respecto a lo que se medirá exactamente (véase el [recuadro 7](#)).

Recuadro 7

Ejemplos de indicadores poco claros

- El indicador 2.13 del Global Europe Results Framework (GERF, marco de resultados de Europa Global) hace referencia al «número de empleos verdes». Sin embargo, en el momento de la finalización del trabajo de auditoría, no existía ninguna metodología que explicara qué puestos de trabajo debían considerarse «verdes».
- En **Mali**, el indicador del PIP «tasa de pérdidas de productos agrícolas posteriores a la producción» no especifica los cultivos respecto de los cuales se dispone de información y que, por tanto, se medirán.

Existe el riesgo de que los indicadores de los PIP no se utilicen durante la supervisión

76 Aunque las directrices de programación del IVCDI - Europa Global exigían que se incluyeran indicadores con objetivos y criterios de referencia cuantificados en el PIP, la Comisión explicó que no estaba previsto realizar un seguimiento de estos indicadores ni informar de ellos. Ni la Comisión ni las Delegaciones de la UE llevaron a cabo un seguimiento de los objetivos de los marcos únicos de ayuda de los programas indicativos nacionales para el anterior marco financiero plurianual 2014-2020.

77 Según la Comisión, el seguimiento se llevará a cabo en las intervenciones, lo que significa que solo se supervisarán las acciones. Aunque las delegaciones de la UE son libres de definir los indicadores de las acciones, también pueden referirse a los indicadores del PIP. Examinamos los indicadores correspondientes a los documentos de las acciones de 2021 adoptados en Senegal y Mali, que comprenden un documento de acción para la juventud en Senegal, un documento sobre el «retorno del Estado» en Mali y documentos sobre desarrollo rural y resiliencia en ambos países. Constatamos que estos documentos de las acciones incluían indicadores que diferían de los especificados en los PIP. Por consiguiente, se corre el riesgo de que los indicadores de los PIP no se utilicen durante la supervisión.

El marco común de resultados de la Comisión aún no se ha transpuesto suficientemente en todos los PIP

78 De acuerdo con las directrices de programación del IVCDI - Europa Global, los PIP deben incluir un número limitado de indicadores. Sin embargo, la Comisión nunca ha definido lo que significa «limitado». Observamos que la complejidad y los recursos necesarios para el ejercicio de seguimiento, así como la fragmentación de la información sobre los resultados, aumentan con el número de indicadores. Debido a la falta de definición del número adecuado de indicadores que deben incluirse en los PIP, encontramos una enorme diversidad en cuanto al enfoque adoptado por las delegaciones de la UE, con un número de indicadores que oscila entre 0 y 152. En particular, siete pequeños PIP (Indonesia, Turkmenistán, Tailandia, Costa Rica, Kazajistán, las Seychelles y Malasia) no incluían indicadores en absoluto. Estos PIP solo cubrían la asistencia técnica. Como promedio, los 78 PIP restantes contenían 41 indicadores cada uno. Los tres países de la vecindad europea (Armenia, Azerbaiyán, Ucrania) registraron el mayor número, con más de 100 indicadores cada uno. Por ejemplo, el PIP de Azerbaiyán contaba con 152 indicadores.

79 Las directrices de programación del IVCDI - Europa Global recomendaban la utilización del Marco de Resultados de la Cooperación Internacional y el Desarrollo de la UE al definir los indicadores de los PIP. El 12 de enero de 2021, la DG Asociaciones Internacionales elaboró una lista de indicadores del Marco de Resultados de la Cooperación Internacional y el Desarrollo de la UE que deben utilizarse en los PIP y la remitió a las delegaciones de la UE. El 26 de octubre de 2021, la DG Asociaciones Internacionales actualizó la lista y la compartió bajo el título de «indicadores del Marco de Resultados de Europa Global (GERF)»²⁴. Incluía 71 indicadores comunes para permitir el seguimiento de los resultados globales del IVCDI - Europa Global y el cumplimiento de los objetivos financieros establecidos en el Reglamento del Instrumento. En aquel momento, los proyectos de PIP se encontraban ya en su fase final.

²⁴ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. [Launching the Global Europe Performance Monitoring System containing a Revised Global Europe Results Framework](#), 25 de enero de 2022.

80 La Comisión analizó los indicadores en todos los PIP y recomendó aumentar el número de indicadores del GEF y reducir al mismo tiempo el número total de indicadores. Las delegaciones de la UE no estaban obligadas a seguir estas sugerencias (véase el [recuadro 8](#)). La DG Asociaciones Internacionales explicó que la agregación no se basaría en los indicadores de los PIP, sino que se llevaría a cabo a nivel de las intervenciones.

Recuadro 8

La formulación o las unidades incoherentes en los indicadores comunes complicarán la agregación automática

El GEF 1.11 se refiere a la tasa de desempleo. Sin embargo, el PIP para Tayikistán alude a la «tasa de desempleo juvenil», mientras que el PIP para Irán se refiere a la «tasa de desempleo de la población objetivo (comunidades de residentes/anfitriones y personas desplazadas) en comparación con el promedio nacional».

El GEF 2.2, «zonas de ecosistemas agrícolas y pastorales en las que se han introducido prácticas de gestión sostenible con el apoyo de la UE», debe medirse en hectáreas. En Azerbaiyán, el criterio referencia era cero y el objetivo era uno. El PIP no indica qué unidades se miden.

El GEF 2.8 y el GEF 2.9 son igualmente problemáticos, ya que los PIP utilizan hectáreas, km² y porcentajes.

81 Solo será posible agregar los resultados a escala de IVCDI - Europa Global si existen indicadores comunes tanto en los PIP como en las acciones ejecutadas. La identificación de indicadores del GEF en el PIP orientaría la selección ulterior de indicadores comunes en cada acción. Sin embargo, el PIP para Senegal incluía 3 indicadores del GEF (2.13, 2.14 y 2.20), mientras que el documento de la acción para los jóvenes contenía 2 indicadores del GEF ligeramente diferentes (1.12 y 2.20).

82 Cada PIP contenía al menos un indicador del GEF, y 8 como promedio. El indicador del GEF más común (GEF 2.1, «número de pequeños agricultores destinatarios de intervenciones financiadas por la UE para aumentar su producción sostenible, el acceso a los mercados y/o la seguridad de la tenencia de la tierra») se utilizó en 37 PIP, mientras que 7 indicadores solo se emplearon una vez y 10 indicadores de impacto no se utilizaron en absoluto (véase el [anexo II](#)). En todo el Instrumento, esto limitará considerablemente las posibilidades de agregación de resultados.

83 En el *anexo II* se muestra que la mayoría de los indicadores del GEF son de productividad, mientras que los indicadores de impacto que miden el desarrollo del país son menos comunes.

Conclusiones y recomendaciones

84 En general, constatamos que la Comisión y el SEAE habían diseñado programas indicativos geográficos plurianuales exhaustivos que abordan una amplia gama de necesidades de los países asociados y prioridades de la UE. No obstante, observamos deficiencias en las metodologías utilizadas para asignar fondos a los países asociados y en la configuración del marco de seguimiento.

85 Aunque la Comisión y el SEAE habían fusionado la financiación en un único instrumento, siguieron dos enfoques diferentes de asignación de financiación en función de la pertenencia de los países a la vecindad europea. En el caso de los países de la vecindad europea, la Comisión y el SEAE no calcularon las asignaciones de forma normalizada, comparable y transparente, para facilitar la pista de auditoría, basándose en los criterios de asignación del Reglamento sobre el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional. Por lo tanto, no pudimos confirmar la solidez de las asignaciones. Por el contrario, en los países no pertenecientes a la vecindad europea, las asignaciones se calcularon de un modo más normalizado, comparable y transparente, utilizando una fórmula que reflejaba los principios de programación geográfica del Reglamento IVCDI - Europa Global. No obstante, encontramos deficiencias en la aplicación de la fórmula (véanse los apartados **18** a **32** y la *ilustración 7*).

Recomendación 1 – Mejorar la metodología de asignación de fondos a los países de la vecindad europea para que sea más normalizada, comparable y transparente

En el ámbito de sus competencias, la Comisión y el SEAE deberían convertir los criterios de asignación en factores medibles para asignar fondos a los países de la vecindad europea de manera normalizada, comparable y transparente.

Fecha de aplicación prevista: Antes del próximo ejercicio de programación

Recomendación 2 – Seguir documentando y aplicando rigurosamente la metodología de establecimiento de las asignaciones para los países no pertenecientes a la vecindad europea

La Comisión y el SEAE deberían normalizar todos los pasos del enfoque cuantitativo, describirlos en un único documento y aplicar rigurosamente dicho enfoque. El documento debería incluir, en particular:

- una descripción de los factores e indicadores utilizados, el motivo de su selección y las fuentes de datos precisas;
- el procedimiento para eliminar países del cálculo;
- la descripción del proceso paso a paso, incluido el almacenamiento de datos no procesados en bruto, las fórmulas en cada fase y el mantenimiento de la pista de auditoría;
- un procedimiento formalizado y coherente para sustituir los puntos de entrada de datos omitidos y gestionar las excepciones.

Fecha de aplicación prevista: Antes del próximo ejercicio de programación

86 La Comisión y el SEAE analizaron la situación de los países asociados y sus necesidades. Los análisis se centraron en los principales aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales. Las delegaciones de la UE elaboraron evaluaciones de conflictos cuando resultó pertinente. Los ámbitos prioritarios de cooperación y los sectores relacionados seleccionados abordaron las necesidades de los países y las prioridades de la UE, y se debatieron con una amplia gama de partes interesadas.

87 Los ámbitos prioritarios seleccionados fueron amplios, lo que ofrece flexibilidad para adaptarse a acontecimientos imprevistos, pero puede limitar la prioridad de la financiación de la UE. Aunque el Reglamento IVCDI - Europa Global exige que los programas geográficos se basen en el impacto potencial, los PIP no demostraron que los sectores de intervención seleccionados fueran aquellos en los que los fondos de la UE pudieran lograr el mayor impacto. No se llevó a cabo una comparación de los posibles sectores de intervención que habrían permitido a la Comisión y al SEAE alcanzar tal impacto y justificar la asignación de fondos entre ámbitos prioritarios. Por otra parte, las delegaciones de la UE no analizaron el gasto público previsto en los sectores, y los PIP incorporaron parcialmente las aportaciones indicativas previstas de otros donantes (véanse los apartados [33](#) a [54](#)).

Recomendación 3 – Clarificar la metodología para evaluar el impacto del apoyo de la UE

En las directrices, la Comisión y el SEAE deberían clarificar la metodología de evaluación para demostrar que los sectores de intervención apoyados son aquellos en los que se ejerce un mayor impacto.

Fecha de aplicación prevista: Antes del próximo ejercicio de programación

88 El proceso completo, desde la fase preparatoria hasta la adopción de los PIP, duró tres años. Esto se debió a varios factores, en particular, la necesidad de reflejar el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19, y la adopción tardía del Reglamento IVCDI - Europa Global, que no se produjo hasta junio de 2021, y del correspondiente acto delegado en julio de 2021. Posteriormente, en el plazo de seis meses, se adoptaron la mayoría de los PIP. Este proceso retrasó el inicio de las acciones del IVCDI - Europa Global.

89 Las delegaciones de la UE analizaron la utilización propuesta del nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus. Este análisis requirió un trabajo considerable por parte de las delegaciones de la UE durante la preparación de los PIP, lo que retrasó este proceso. El nivel de uso final de estos fondos es incierto. El Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus, las iniciativas del Equipo Europa y las iniciativas emblemáticas son modalidades de ejecución, y la necesidad de su inclusión en los programas indicativos plurianuales no está clara (véanse los apartados [55](#) a [70](#)).

Recomendación 4 – Determinar el alcance del ejercicio de programación

La Comisión y el SEAE deberían centrar el ejercicio de programación en los elementos obligatorios de los PIP, y aplazar los elementos no obligatorios a la fase de ejecución.

Fecha de aplicación prevista: Antes del próximo ejercicio de programación

90 Los PIP contienen un gran número de indicadores que no son obligatorios para la elaboración de informes. La gran mayoría de los indicadores incluidos en la muestra eran específicos, pero unos criterios de referencia y unos objetivos poco claros o inexistentes crearán dificultades para llevar a cabo el seguimiento de los avances de más del 20 % de los indicadores. El uso incoherente de indicadores comunes del marco de resultados de Europa Global limitará el potencial para agregar los resultados a escala del Instrumento (véanse los apartados [71](#) a [83](#)).

Recomendación 5 – Simplificar y garantizar el uso coherente de los indicadores de los PIP

Para facilitar la agregación de los datos de los indicadores, la Comisión y el SEAE deberían garantizar:

- la integración y el uso coherentes y sistemáticos de los indicadores del marco de resultados de Europa Global en los PIP;
- la coherencia entre los indicadores en los PIP y en los planes de acción y programas anuales;
- que existen definiciones, criterios de referencia y objetivos claros para cada indicador.

Fecha de aplicación prevista: Antes del próximo ejercicio de programación

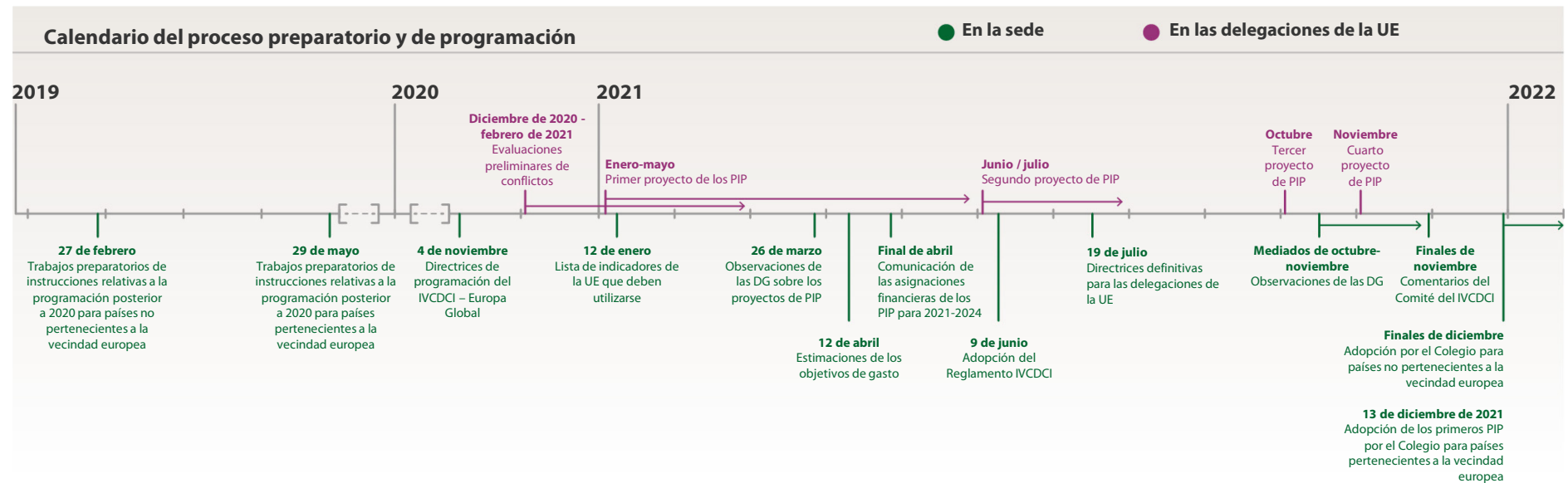
El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 25 de abril de 2023.

Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Anexos:

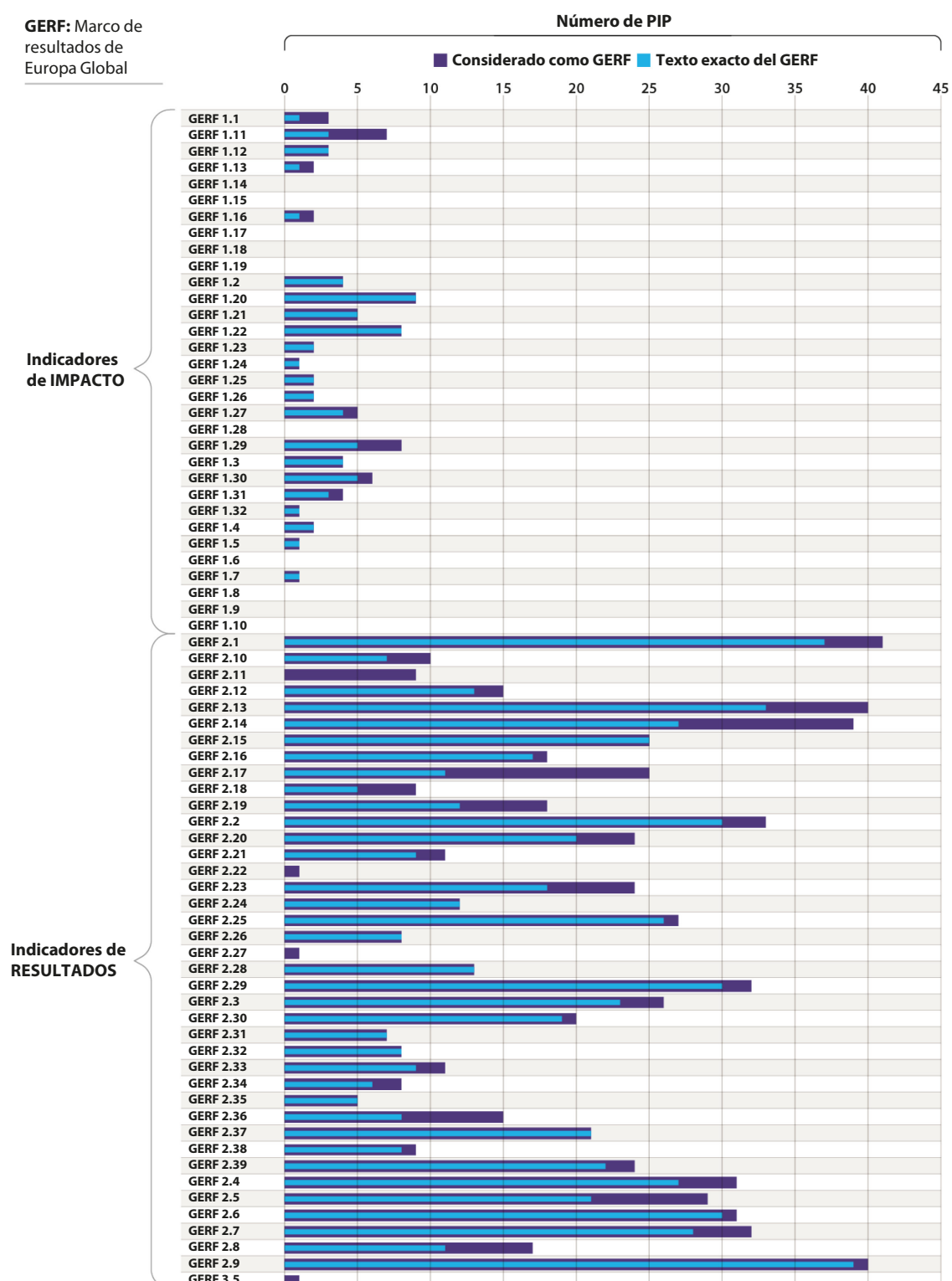
Anexo I – Calendario del proceso preparatorio y de programación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo II – Frecuencia de los GERF

GERF: Marco de resultados de Europa Global



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los PIM.

Siglas y acrónimos

CAD Comité de Asistencia para el Desarrollo

FEDS+: Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus

FPI: Servicio de Instrumentos de Política Exterior

GERF: Marco de resultados de Europa Global

IEE: Iniciativas del Equipo Europa

IVDCI – Europa Global: Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional — Europa Global

MFP: Marco financiero plurianual

PIP: Programas indicativos plurianuales

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

Glosario

ERASMUS +: Programa de la UE de apoyo a la educación, la formación, la juventud y el deporte.

Financiación mixta: Práctica de asociar las subvenciones de la UE con préstamos o capital de financiadores públicos y privados.

Marco lógico: Documento que enumera objetivos, efectos en relación con unos criterios de referencia, metas e indicadores.

Respuestas de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-14>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-14>

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión 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.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal, responsable de la auditoría de los ámbitos de gastos de acciones exteriores, seguridad y Justicia. La auditoría fue dirigida por Hannu Takkula, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, asistido por Turo Hentila, jefe de Gabinete, y Nita Tennila, agregada de Gabinete; Alejandro Ballester Gallardo, gerente principal; Pietro Puricella, gerente principal; Piotr Zych, jefe de tarea y las auditoras Aurelia Petliza, y Agnieszka Swiech. Laura Mcmillan y Zoe Dennis prestaron apoyo lingüístico.



De izquierda a derecha: Turo Hentila, Pietro Puricella, Piotr Zych, Nita Tennila y Hannu Takkula.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo](#), sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier software o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-0205-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/646504	QJ-AB-23-014-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0218-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/847	QJ-AB-23-014-ES-N

La programación es el proceso mediante el cual la UE define sus prioridades respecto a la cooperación internacional. En nuestra auditoría evaluamos si la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior habían programado de forma adecuada el recientemente creado Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional — Europa Global. Constatamos que los programas geográficos se habían diseñado de forma exhaustiva, y que abordaban una amplia gama de necesidades de los países asociados y de prioridades de la UE, pero que existieron deficiencias en las metodologías utilizadas para asignar fondos a los países asociados y en la configuración del marco de seguimiento. Recomendamos que la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior mejoren la metodología de asignación de fondos, la evaluación del impacto de la ayuda de la UE, enfoquen el alcance del proceso de programación y simplifiquen y utilicen de manera coherente los indicadores de los programas indicativos plurianuales.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors