



EL PROGRAMA TACIS (1991-2006): BALANCE Y SUSTITUCIÓN POR EL NUEVO INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN

Antonio BLANC ALTEMIR

SUMARIO:

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. EL PROCESO DE DESCOMPOSICIÓN DE LA URSS. EL PROGRAMA DE ASISTENCIA COMUNITARIA A LA UNIÓN SOVIÉTICA Y EL NACIMIENTO DE TACIS. III. CONTENIDO DEL PROGRAMA: ÁMBITOS DE ACTUACIÓN, DOTACIÓN FINANCIERA Y PAÍSES BENEFICIARIOS. 1. Marco normativo y ámbitos de actuación. 2. La cooperación interregional, interestatal y transfronteriza. 3. Dotación financiera global y sectorial de TACIS. 4. Países beneficiarios. A. Europa Oriental: Ucrania, Belarús y Moldova. B. El Programa TACIS en la Federación Rusa. C. Cáucaso: Armenia, Georgia y Azerbaiyán. D. Asia Central: Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. IV. EL MANTENIMIENTO DEL PROGRAMA TACIS TRAS LA ADOPCIÓN DE LOS ACUERDOS DE COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LA CE Y LOS NEI. V. LUCES Y SOMBRAS DEL PROGRAMA. VI. LA SUSTITUCIÓN DEL PROGRAMA TACIS POR EL INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN (IEVA). VII. CONCLUSIONES.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El Programa TACIS, principal instrumento de asistencia técnica y de cooperación económica y financiera de la Unión Europea con los Nuevos Estados Independientes (NEI), fue creado en 1991 con el objetivo de apoyar la transición a la economía de mercado y de reforzar la democracia y el Estado de Derecho en los países destinatarios.

El Programa, que ha asignado a los países beneficiarios más de 7.000 millones de euros desde 1991 hasta 2006, se ha dirigido a crear las condiciones para un crecimiento económico sólido en los países miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), además de Mongolia, y poder desarrollar de esta forma una verdadera asociación con la UE. Para ello, y a pesar de sus carencias, el Programa ha intentado contribuir al establecimiento de instituciones eficaces y sistemas legislativos, ejecutivos y judiciales eficientes, así como fomentar el clima de inversiones, avanzar en el proceso de armonización legislativa respecto a la propia UE, y cooperar, al mismo tiempo, en las materias relativas a justicia e interior, medio ambiente y seguridad nuclear.



Las recientes ampliaciones de 2004 y 2007 han acercado en mayor medida la UE a los países de Europa Oriental y de Asia Central. Como consecuencia de este hecho, la Comisión Europea lanzó un nuevo concepto de vecindad que se concretó en la Política Europea de Vecindad (PEV), con vistas a reforzar los vínculos de la UE con sus países vecinos a través de nuevas formas de cooperación y asistencia. Un elemento clave de aquélla, lo constituye el nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que sustituye a los instrumentos existentes, en particular TACIS, desde principios del presente año 2007, y que aspira a una mayor utilización del peso financiero de la UE, a través de un incremento de la financiación y de un nuevo enfoque que pretende pasar de una asistencia técnica a una verdadera cooperación con los países vecinos.

II. EL PROCESO DE DESCOMPOSICIÓN DE LA URSS. EL PROGRAMA DE ASISTENCIA COMUNITARIA A LA UNIÓN SOVIÉTICA Y EL NACIMIENTO DE TACIS

La rápida evolución de los acontecimientos que pusieron de manifiesto la imparable descomposición política y económica de la Unión Soviética hicieron que el Acuerdo adoptado con la Comunidad Europea en 1989¹ pareciera ya desfasado en el momento de su entrada en vigor el 1 de abril de 1990². En efecto, aunque durante la primera reunión de la Comisión mixta soviético-europea (prevista por el Acuerdo y celebrada en mayo de 1990 en Moscú) ninguna de las dos partes abordara la cuestión de la asistencia, apenas un mes más tarde los presidentes francés y alemán realizaron un llamamiento a la

1. El Acuerdo sobre Comercio y Cooperación Económica fue adoptado el 18 de diciembre de 1989. El Acuerdo, de carácter mixto y no preferencial, constaba de 26 artículos, y se enmarcó en la voluntad de ambas Partes de establecer relaciones contractuales directas, y de que éstas complementaran y ampliaran las relaciones bilaterales entre los Estados miembros de la Comunidad Europea y la URSS. Vid texto en Anexo a la Decisión del Consejo de 26 de febrero de 1990 relativa a la celebración por parte de la CEE del Acuerdo entre la CEE, la CEEA y la URSS sobre comercio y cooperación comercial y económica (90/116/CEE). *DOCE*, nº L68, de 15-3-1990. Sobre dicho Acuerdo cfr. SHEMLATENKOV, V., "Prémises du partenariat: l'Accord de commerce et de coopération avec l'URSS de 1989", en RAUX, J.; KOROVKINE, V., *Le partenariat entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie*, Rennes, 1998, pp. 37 y ss.

2. Un mes antes de dicha entrada en vigor (marzo de 1990) se habían producido dos hechos especialmente significativos que demostraban esa tendencia: la proclamación de la independencia de Lituania y la abolición del artículo 6 de la Constitución de la URSS que reconocía el papel dirigente del PCUS.



Comunidad Europea para poner en marcha, conjuntamente con Estados Unidos y Japón, una ayuda de urgencia a la Unión Soviética.

La Comunidad Europea debía afrontar el enorme reto de prestar ayuda a una gran potencia en descomposición y lo debía hacer en un momento en que también ella se hallaba en un proceso de cambios. En efecto, en el Consejo Europeo ordinario celebrado en Dublín el 25 y 26 de junio de 1990 se convocaron las Conferencias Intergubernamentales para la Unión Económica y Monetaria, así como para la Unión Política, que deberían iniciarse en diciembre del mismo año de 1990 y que deberían preparar un proyecto de tratado que acabaría adoptándose en Maastricht el 7 de febrero de 1992, con el nombre de Tratado de Unión Europea.

Fue precisamente en ese mismo Consejo Europeo de Dublín en el que los miembros de la Comunidad, con la excepción del Reino Unido³ se mostraron favorables a prestar asistencia a la Unión Soviética y solicitaron a la Comisión que presentara una propuesta, en concertación con el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y el BERD, para ser discutida en el próximo Consejo de Roma, previsto para diciembre del mismo año de 1990.

El Consejo Europeo de Roma aprobó la propuesta de ayuda a la Unión Soviética presentada por la Comisión, con un total de 1.200 millones de ecus, de los cuales 450 millones se destinaban a la asistencia técnica⁴ que constituía la única forma de asistencia institucionalizada por la Comunidad, 250 millones para la ayuda alimentaria de urgencia, y 500 millones para la garantía de crédito⁵.

A pesar de los acontecimientos que presagiaban un período de turbulencia política en la Unión Soviética, las estructuras de gestión del programa se pusieron en funcionamiento con gran celeridad⁶ de tal forma que apenas seis meses después del Consejo Europeo de Roma, tales estructuras eran operativas incluso antes de que existiera una base jurídica suficiente, que no llegaría

3. Que mostró su escepticismo sobre la eficacia de tales ayudas sin que el destinatario de las mismas, la URSS, llevara a cabo previamente las reformas estructurales necesarias.

4. Reglamento (CEE, EURATOM) n° 2157/91 de 15 de julio de 1991. *DOCE* n° L2011, de 24-7-1991.

5. Reglamento (CEE) n° 598/91 de 5 de marzo de 1991. *DOCE* n° L67, de 14-3-1991.

6. En enero de 1991, y por lo tanto, tan sólo un mes más tarde del Consejo Europeo de Roma, la Comisión creó una unidad denominada "Asistencia técnica a la URSS", dependiente de la DG I (Dirección General de Relaciones Exteriores). Al mes siguiente, fue abierta una delegación de la Comisión Europea en Moscú, y en el mes de mayo se creó una unidad de coordinación encargada de garantizar el diálogo entre las autoridades soviéticas y comunitarias para la gestión del programa. Cfr. Comisión Europea. DG I, TACIS. Informe anual de la Comisión (1991 y 1992), COM (93) 362 final, Bruselas, 28-7-1993.

hasta el mes de julio de 1991 mediante la adopción por parte del Consejo del primer reglamento relativo a la asistencia técnica⁷.

La Declaración de Minsk, adoptada el 8 de diciembre de 1991 por los presidentes de Rusia, Bielorrusia y Ucrania, y el Convenio sobre la fundación de la Comunidad de Estados Independientes⁸ establecieron las bases de la nueva estructura que sucedería a la Unión Soviética, una vez descartada definitivamente su continuidad. Ante esta nueva situación, la Comunidad Europea debía reorientar su estrategia basada hasta entonces en su apoyo incondicional al poder central soviético encarnado por el presidente Gorbachov y puesto ya en entredicho tras la independencia de las tres repúblicas bálticas, con las cuales los representantes de los países miembros de las Comunidades Europeas habían acordado restablecer relaciones diplomáticas en el mes de agosto de 1991⁹.

En definitiva se trataba de sentar las bases de las futuras relaciones de la Comunidad con los nuevos Estados independientes surgidos de la disolución soviética, estableciendo, no obstante una diferenciación entre Rusia¹⁰ y el resto de repúblicas¹¹.

7. Reglamento (CEE, EURATOM) nº 2157/91 de 15 de julio de 1991, anteriormente citado.

8. Cfr. BLANC ALTEMIR, A., *La herencia soviética. La Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*. Tecnos, Madrid, 2004.

9. "Declaración de los Doce sobre los países bálticos. Bruselas, 27 de agosto de 1991". *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, Año 1991*, pp. 881-882.

10. En este sentido, puede afirmarse que fue particularmente definida la posición adoptada por los Estados miembros de la Comunidad Europea reflejada en la Declaración sobre el futuro *status* de Rusia y otras *ex* Repúblicas soviéticas, formulada el 23 de diciembre de 1991, en la que aquellos "constatan que los derechos y obligaciones internacionales de la antigua URSS, incluyendo los derivados de la Carta de las Naciones Unidas, seguirán siendo ejercidos por Rusia. Acogen con satisfacción la aceptación de estos compromisos y responsabilidades por parte del Gobierno ruso y sobre esta base continuarán sus relaciones con Rusia, teniendo en cuenta la modificación de su *status* constitucional". "Declaración de los Doce sobre el futuro 'status' de Rusia y otras *ex*-Repúblicas soviéticas (La Haya y Bruselas, 23-XII-1991)". *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, Año 1991*, pp. 918-919.

11. En relación con los demás Estados surgidos de la disolución soviética, los Estados miembros de la Comunidad Europea siguieron las pautas incorporadas en la "Declaración de los Doce sobre las directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética", adoptada en Bruselas el 16 de diciembre de 1991 en la Reunión Ministerial Extraordinaria, celebrada en el marco de la Cooperación Política Europea. En ella, se condicionaba el reconocimiento a la aceptación, por parte de los nuevos Estados, de una serie de normas fundamentales del Derecho internacional, en particular de aquellos que *se constituyan sobre una base democrática, acepten las obligaciones internacionales pertinentes y se comprometan de buena fe en un proceso pacífico y negociado*. "Declaración de los Doce sobre las directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión

Paralelamente al proceso de reconocimiento de los nuevos Estados, la Comisión, tras evaluar la situación, recomendó al Consejo que, dado que la nueva política comunitaria debía basarse en la diferenciación entre las antiguas repúblicas soviéticas¹² deberían adoptarse nuevos acuerdos de cooperación con los nuevos Estados independientes (NEI) y redistribuir la asistencia técnica sobre una base bilateral en torno al nuevo programa, ahora definido como TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States).

En esta línea de acción, el 11 de febrero de 1992 fue firmado en Moscú el protocolo de acuerdo entre la Comisión, los 11 Estados miembros de la CEI y Georgia, en el que se definen las prioridades de actuación sobre una base bilateral a partir de 1992¹³. Durante el período que va hasta la adopción de los nuevos Acuerdos con los NEI, el programa TACIS servirá a la Comunidad Europea tanto para tomar contacto con la realidad de una región bastante desconocida, en particular Rusia, como, a la inversa, para hacer conocer la Comunidad en ese inmenso territorio¹⁴.

Soviética". *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, Año 1991*, pp. 915-916. La apreciación objetiva de tales condiciones y el cumplimiento de los requisitos señalados determinó que la Comunidad Europea reconociera el 31 de diciembre de 1991 a ocho de los nuevos Estados independientes: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia (ahora convertida en Belarús), Kazajstán, Moldavia (ahora convertida en Moldova), Uzbekistán, Turkmenistán y Ucrania. Tayikistán y Kirguizistán fueron reconocidos el 16 de enero de 1992 y Georgia el 23 de marzo del mismo año.

12. Cfr. las Comunicaciones de la Comisión al Consejo: SEC (92) 39, de 9 de enero de 1992, y SEC (92) 373 final, de 26 de febrero de 1992.

13. A tal efecto, las antiguas repúblicas soviéticas debían crear una unidad de coordinación semejante a la creada en mayo de 1991 en el marco del programa de asistencia técnica a la URSS, que continuaría operando de forma provisional por un período de seis meses.

14. No obstante y a pesar de reconocer el mayor protagonismo de TACIS en este ámbito, conviene igualmente señalar que, juntamente con las derivadas de dicho Programa, han coexistido otro tipo de ayudas destinadas a las antiguas repúblicas soviéticas y en particular a Rusia, como las relativas a la asistencia financiera macroeconómica (acciones de apoyo a la balanza de pagos, constitución de fondos para apoyar la convertibilidad de las monedas y la condonación o reestructuración de la deuda) llevadas a cabo a través del FMI y del Banco Mundial en colaboración con el G-24 y el G-7. Otras formas de asistencia han sido la ayuda humanitaria (ayuda alimentaria y de emergencia) o los préstamos de la CECA y del BERD. Cfr. PERDIGUERO VARELA, A., "Las relaciones entre la CE y los países del Este de Europa", *Noticias de la Unión Europea*, n.º 113, junio 1994, pp. 62 y ss. y RYBA, B.Ch., "L'Union européenne et l'Europe de l'Est. L'évolution des relations de la Communauté -devenue Union européenne- avec l'Europe de l'Est et les perspectives d'avenir". *Revue du Marché común et de l'Union européenne*, n.º 382 (novembre 1994), pp. 571 y ss. Un análisis más exhaustivo y a la vez más crítico de estas cuestiones puede verse en PAGÉ, J.P., "Peut-on aider la Russie? Une économie entre déconstruction et renouveau". *Les Études du CERI*, n.º 64 (mars 2000), pp. 10 y ss.



III. CONTENIDO DEL PROGRAMA: ÁMBITOS DE ACTUACIÓN, DOTACIÓN FINANCIERA Y PAÍSES BENEFICIARIOS

1. Marco normativo y ámbitos de actuación

El Programa TACIS se concibió desde el primer momento como un programa de asistencia técnica a los países de la recién creada Comunidad de Estados Independientes¹⁵, tras la disolución soviética. El objetivo principal del Programa ha sido promover la transición a la economía de mercado y reforzar la democracia y el Estado de Derecho en los países destinatarios: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldova, Mongolia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

Los Reglamentos del Consejo 2157/91, de 15 de julio de 1991 (1991-1995), y 1279/96, de 25 de junio de 1996 (1996-1999), cubren el período comprendido entre 1991 y 1999. A través de ellos, se concedió asistencia por un importe aproximado de 4.221 millones de euros a los países mencionados anteriormente. El Reglamento (CE, Euratom) 99/2000, de 29 de diciembre de 1999¹⁶, concedió asistencia por valor de 3.138 millones de euros durante el período comprendido entre 2000 y 2006. El marco normativo se completa con los Acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC) suscritos por la CE, los Estados miembros y los países destinatarios.

El Programa se ha centrado en un número limitado de iniciativas, generalmente de gran calado sin excluir las de menor envergadura, con el fin de maximizar su incidencia. A tal efecto, se han venido definiendo con los países destinatarios, programas indicativos y programas de acción relativos, como máximo, a tres ámbitos intersectoriales de cooperación, entre los que han destacado, de conformidad con el Anexo II del citado Reglamento de 1999: la ayuda a las reformas institucionales, jurídicas y administrativas¹⁷; el apoyo al sector privado y la ayuda al desarrollo económico¹⁸; la ayuda destinada a atenuar las consecuencias sociales de la transición económica¹⁹; el desarrollo

15. El Programa incluyó igualmente a otros países no miembros de la CEI, como Mongolia, y, en un principio, a los países bálticos, que se beneficiaron de TACIS únicamente durante el primer año de su lanzamiento en 1991.

16. *DOCE* L 12 de 18-1-2000.

17. En particular, la instauración de Estado de Derecho, el aumento de la eficacia de las políticas, la ayuda a medidas en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior...

18. En particular, el desarrollo de las PYMEs, la expansión de los sistemas bancarios y financieros, la promoción de la empresa privada...

19. En particular, la reforma de los sistemas de sanidad, protección social, jubilación y sector seguros...



de las redes de infraestructuras²⁰; la mejora de la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales²¹, o el desarrollo de la economía rural²². Por otra parte, la concesión de ayuda en materia de seguridad nuclear ha revestido, igualmente, una gran importancia, en particular en lo relativo al apoyo a la promoción de una cultura de seguridad nuclear, la elaboración de estrategias de gestión de residuos nucleares y a la participación en las iniciativas internacionales en este sector.

Asimismo, el Programa ha intentado tener en cuenta a lo largo de estos años, las prioridades regionales y la diversidad de las necesidades de los países destinatarios, así como los progresos realizados por éstos en su evolución hacia la democracia y la economía de mercado, sin ignorar su capacidad real de absorción de las ayudas. La necesidad de reducir riesgos medioambientales, la utilización sostenible de los recursos naturales y los aspectos sociales de la transición, han sido igualmente objeto de atención en el momento de distribuir las ayudas del Programa desde su inicio.

Al tratarse de un Programa de asistencia técnica, y de conformidad con el artículo 5 del Reglamento de 1999, TACIS se ha dirigido primordialmente a apoyar la transferencia de conocimientos especializados y la preparación técnica; la cooperación industrial y la creación de asociaciones entre organismos públicos y privados, en las que en ocasiones han participado especialistas europeos; la asistencia técnica y los suministros necesarios para prestarla, vinculada a las inversiones y a su financiación, en particular en los ámbitos de las infraestructuras medioambientales, la cooperación transfronteriza o la promoción de las PYMES²³.

La autoridad presupuestaria ha venido determinando cada año los importes anuales que, en principio, han sido concedidos en forma de subvenciones a fondo perdido, aunque conviene señalar que se ha fomentado por parte de la Comisión la cofinanciación con organismos públicos y privados de los Estados miembros. El Reglamento de 1999 establecía en su artículo 6, 2 que el 20% del presupuesto total del Programa, como máximo, podía destinarse a las actividades de inversión financiera señaladas en su Anexo III, entre las que destacan la financia-

20. En particular, las redes de transporte, telecomunicaciones, infraestructuras fronterizas...

21. En particular, la aproximación de las normas de los países destinatarios a la normativa comunitaria, o la gestión sostenible de los recursos naturales...

22. En particular, la puesta en marcha de programas de privatización de tierras, mejoras de la distribución y acceso a los mercados...

23. De conformidad con el artículo 5,2 del Reglamento de 1999, la asistencia ha venido sufragando, asimismo, los gastos de elaboración, aplicación, seguimiento, auditoría y evaluación del Programa, así como los relativos a la información del mismo.



ción de inversiones con efecto multiplicador e interés para la propia UE, como la financiación de estructuras fronterizas, medioambientales o de PYMEs.

Por lo que respecta a la programación, y de conformidad con el artículo 3 del citado Reglamento de 1999, la ayuda comunitaria a los NEI se ha venido concediendo en el marco de los programas nacionales y regionales plurianuales elaborados en un proceso de diálogo entre los países destinatarios y la Comisión Europea. Estos programas incluyen programas indicativos y programas de acción. Los programas indicativos han tenido una duración de entre tres y cuatro años, y fijan los principales objetivos y orientaciones de la asistencia comunitaria en los ámbitos de la cooperación indicados en el Anexo II, además de incluir estimaciones financieras indicativas.

Posteriormente se han adoptado los programas de acción anuales o bianuales, basados en los programas indicativos, en los que se han detallado los proyectos a financiar en los ámbitos de cooperación señalados en el citado Anexo II, y sobre los que se ha venido pronunciando el Comité para la asistencia a los NEI²⁴. Las medidas señaladas en los programas de acción han sido concretadas en protocolos financieros celebrados entre la Comisión y los distintos beneficiarios, sobre la base del diálogo y teniendo en cuenta los intereses de ambas Partes, en particular en el marco de los diferentes Acuerdos de Colaboración y Cooperación.

Las acciones financiadas por TACIS han sido objeto de contratos adjudicados mediante concurso de conformidad con las disposiciones del Reglamento financiero de la CE. En este sentido, los contratos de servicios de un importe superior a los 200.000 euros, se han venido adjudicando a través de un concurso internacional restringido, celebrándose los contratos de un importe inferior, según el procedimiento negociado. Por otra parte, conviene señalar que la participación en los concursos y contratos ha estado abierta, en igualdad de condiciones, a todas las personas físicas y jurídicas de los Estados miembros, de los países beneficiarios, así como a los países destinatarios del Programa PHARE y en ocasiones, a los países mediterráneos no comunitarios.

La Comisión ha venido asumiendo²⁵, la gestión de las acciones y medidas financiadas por el Programa de conformidad con los principios de buena

24. Creado de conformidad con el artículo 13 del citado Reglamento de 1999, el Comité para la asistencia a los NEI y Mongolia, asiste a la Comisión. El Comité está formado por representantes de los Estados miembros y está presidido por el representante de la Comisión.

25. Desde enero de 2001, la DG de Relaciones Exteriores se responsabiliza de la dirección política de TACIS y de los Programas Indicativos, mientras la Oficina EuropeAid es responsable de la gestión global del ciclo de los proyectos, desde la identificación de los mismos hasta su valoración, financiación, aplicación y evaluación, así como de los Programas anuales.



gestión financiera, economía y rentabilidad previstos en el citado Reglamento financiero de la CE. Como demuestra la experiencia de estos quince años, la buena coordinación entre la Comisión y los Estados miembros en la gestión de la aplicación del Programa, tanto en la fase de definición de los proyectos como en la de ejecución de los mismos, ha redundado de forma positiva en los resultados finales. De conformidad con el artículo 15 del Reglamento, al final de cada ejercicio presupuestario, la Comisión ha venido presentando un informe sobre los progresos del Programa²⁶, en el que se ha realizado una evaluación de la asistencia proporcionada y de su eficacia.

2. *La cooperación interregional, interestatal y transfronteriza*

Conviene, asimismo, destacar que el Programa se ha destinado a promover la cooperación interestatal, interregional y transfronteriza entre los países beneficiarios, entre éstos y la UE, y en particular con los de Europa Central y Oriental que todavía no habían ingresado en ella en el momento de su aplicación.

Durante el primer período 1991-1995, se pusieron en marcha, en el marco del Programa TACIS, una serie de programas plurinacionales con el objetivo de intensificar la cooperación entre los países participantes y abordar los problemas comunes a los NEI. Entre ellos destacan el *Programa de seguridad nuclear*, destinado a mejorar la seguridad de las centrales nucleares en funcionamiento, de las actividades de gestión de los combustibles nucleares y de los residuos; el *Programa Medio ambiente*, destinado a prestar apoyo a los NEI para afrontar de forma colectiva los problemas derivados de la contaminación medioambiental; el *Programa de coordinación de iniciativas de ayuda alimentaria*, destinado principalmente a las tres repúblicas caucásicas, así como a Kirguizistán y Tayikistán; el *Programa TRACECA (Corredor de transporte Europa-Asia Central)*, que pretende la construcción de un corredor de transporte que partiendo de Asia Central, atravesase el mar Caspio y el Cáucaso para enlazar con Europa, y que abarca todos los sectores, desde carreteras, ferrocarriles y transporte marítimo hasta el comercio; el *Programa INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to*

26. El Informe se remite a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. De conformidad con el artículo 15, 3 del citado Reglamento, la Comisión pondrá igualmente a disposición de tales órganos, la información estadística sobre la adjudicación de la contratación.

Europe)²⁷; el *Programa Tempus de TACIS*, que constituye un programa de cooperación destinado a desarrollar y reestructurar las instituciones de enseñanza superior de los NEI²⁸ y el *Programa Democracia de TACIS*, destinado a fortalecer la sociedad pluralista y a fomentar el Estado de Derecho en los países destinatarios²⁹.

27. El programa INOGATE presta asistencia técnica y apoyo financiero a los países beneficiarios con el fin de promover la integración regional de los sistemas de oleoductos y gasoductos y facilitar el transporte del petróleo y del gas dentro de la región, así como hacia los mercados europeos. El Programa actúa, asimismo, como catalizador para atraer a los inversores privados y las organizaciones financieras internacionales y poder financiar de esta forma los proyectos, que reciben igualmente apoyo financiero de la Unión Europea y de los países participantes, que suman un total de 21 Estados. Cfr. http://www.inogate.org/inogate/en/about/what_is. El Programa de Acción 2004-2006 financió con un total de 28,5 millones de euros, las actividades en el ámbito de la energía con el objetivo de conceder apoyo a los objetivos del Programa INOGATE. De ellos, 18 millones de euros procedían del Programa de Cooperación Regional TACIS (red de gas y petróleo) y el resto, 10,5 millones de euros, del Programa de Asia Central (energía). Cfr. <http://www.inogate.org/inogate/en/future>

28. Desde sus inicios, el Programa Tempus ha prestado ayuda a los países destinatarios a reformar y reestructurar sus sistemas de educación superior, potenciando igualmente la cooperación con los Estados miembros. Como parte del Programa Phare, la Comunidad Europea adoptó en 1990 (Decisión 90/233/CEE del Consejo, de 7 de mayo de 1990), la primera fase del Programa Tempus (Tempus I: 1990-1994). Inicialmente el Programa se puso en marcha en los PECO, y entre 1992 y 1993 se amplió a Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Albania. Los fondos asignados al Programa se han venido asignando país por país dentro de los presupuestos globales de los Programas Phare y Tacis (y posteriormente del Programa Cards, destinado a los países de la antigua Yugoslavia y Albania). Mediante la Decisión 93/246/CEE del Consejo, de 29 de abril de 1993 (Tempus II: 1994-1998), se incorporó al Programa a todos los países destinatarios de Tacis, que se han mantenido en las sucesivas prórrogas al Programa adoptadas mediante la Decisión 96/663/CE del Consejo, de 21 de noviembre de 1996 (Tempus II bis, que amplía el Programa hasta el año 2000), y mediante la Decisión 99/311/CE del Consejo de 29 de abril de 1999 (Tempus III: 2000-2006). Durante el período 1994-1999, la financiación varió en proporción al tamaño del sector de la educación superior en cada país. En los países Phare, la gran mayoría de las instituciones de educación superior participaron en uno o varios proyectos Tempus. En cambio, en Rusia sólo lo hicieron cien de las aproximadamente ochocientas existentes. Del total de 1.386 proyectos europeos conjuntos financiados durante este período por Tempus, 1.120 se desarrollaron en la región Phare, 184 en los países Tacis y 82, en los países de la antigua Yugoslavia y Albania. Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas. Informe de la Comisión al Consejo. Informe final sobre la segunda fase del programa Tempus (1994-2000). COM (2004) 109 final. Bruselas, 16-02-2004, pp. 5, 16 y 17.

29. La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) fue creada mediante una propuesta del Parlamento Europeo en 1994, para la cual se reunieron los recursos asignados explícitamente al fomento de los derechos humanos y de la democracia procedentes fundamentalmente de los llamados "programas geográficos", en un primer momento PHARE (a través del Programa para la Democracia PHARE creado en 1992), al que posteriormente se añadió el Programa para la Democracia TACIS que empezó a funcionar en 1994. Con el objetivo de promover el desarrollo y la consolidación de la democracia, el Estado de

Tras la reforma introducida por el Reglamento nº 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, el Programa TACIS, gestionado por la Oficina de Cooperación EuropeAid, adoptó diversas formas, a través de la creación o del mantenimiento en su caso, de diversos programas y subprogramas específicos destinados a cubrir las necesidades en una serie de sectores, también específicos, de naturaleza regional³⁰.

Entre ellos conviene destacar el Programa de apoyo a la inversión de las PYMEs, destinado a facilitar el acceso de estas empresas a las fuentes de financiación local³¹; el Programa aduanas, destinado a facilitar el tránsito legal y rápido a través de las mismas³²; el Programa de apoyo a la inversión municipal³³; el Programa de apoyo a la reforma institucional, que incluye el antiguo Programa LIEN, y que se destina a proveer mecanismos para trabajar con la sociedad civil³⁴; el Programa de asesoramiento político, destinado a prestar asistencia en el desarrollo de políticas orientadas a las reformas políticas, económicas y sociales³⁵; el Programa de formación de directivos; o el

Derecho y el respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el Consejo adoptó el 29 de abril de 1999, dos Reglamentos, el 975/1999, para los países en desarrollo, y el 976/1999 para terceros países. Ambos Reglamentos expiraron a finales de 2004 pero fueron prolongados hasta finales de 2006. La IEDDH se ha concebido como un instrumento más de la ayuda exterior de la UE y como complemento de sus programas y proyectos de cooperación con países terceros, en particular los NEI. Partiendo del reconocimiento al papel fundamental que desempeña la sociedad civil organizada, la IEDDH cuenta con las organizaciones no gubernamentales como contrapartes esenciales. A partir del 1 de enero de 2007, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos sustituye a la IEDDH (Reglamento 1989/2006, de 20-12-2006. *DOUE* L 386/01, de 29-12-2006). Cfr. *European Commission. Europeaid. Programmes and Projects. European Initiative for Democracy and Human Rights*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/eidhr_en.htm

30. Cfr. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Regional co-operation*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/regional_en.htm

31. Cfr. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Regional co-operation. SME Investment Support Programme*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/smeisp_en.htm

32. Cfr. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Regional co-operation. The Tacis customs programmes*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/customs_en.htm

33. Cfr. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Regional co-operation. The Municipal Investment Support Programme*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/mis_en.htm

34. Cfr. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Regional co-operation. Institutions Building Partnership Programme (IBPP)*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/ibpp/index_en.htm

35. Cfr. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Regional co-operation. The Policy Advice Programme*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/pap_en.htm

Programa Bistro³⁶. Otros programas como el de Cooperación transfronteriza³⁷, de Seguridad nuclear³⁸, Tempus³⁹, Inogate⁴⁰ o Traceca se han mantenido en esta segunda fase, siendo objeto de reformas en la gestión y evaluación.

La asignación total por parte de TACIS a este tipo de programas durante el primer período 1991-1995, ascendió a 672,62 millones de euros⁴¹. Durante el segundo período 1996-1999, los fondos TACIS comprometidos para los programas regionales ascendieron a un total de 595,1 millones de euros⁴²,

36. Bistro es un mecanismo de TACIS diseñado para responder con rapidez a las solicitudes de apoyo a proyectos de pequeña escala (hasta 100.000 euros por regla general). Cfr. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Regional co-operation. Bistro*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/bistro_en.htm

37. Que incluye el mecanismo de pequeños y micro-proyectos. Cfr. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Regional co-operation. Tacis Cross-Border Cooperation, Small and Micro Projects Facility (Tacis CBC SPF-MPF)*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis_cbc_spf/index_en.htm

38. Cfr. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Regional co-operation. Support for the promotion of an effective nuclear safety culture in the NIS*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/nuclear-safety_en.htm

39. Cfr. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Regional co-operation. Tempus*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/tempus_en.htm

40. El 22 de julio de 1999 se firmó en Kiev el Acuerdo "Umbrella" entre los países participantes en el Programa Inogate con el objetivo de desarrollar el pilar institucional del Programa y promover la creación de un sistema interestatal de oleoductos y gasoductos facilitando al mismo tiempo su tránsito desde Asia Central a Europa y atrayendo, asimismo, las inversiones necesarias. Hasta el momento presente, un total de 21 Estados lo han firmado, y 13 lo han ratificado. Cfr. <http://www.inogate.org/inogate/en/participating>. Por otra parte, los Ministros de Energía de los países participantes en el Programa Inogate, adoptaron en la capital de Azerbaiyán, el 13 de noviembre de 2004, la llamada "Iniciativa de Bakú", con el objetivo de potenciar la cooperación en materia de energía entre la UE y los países del mar Negro y del mar Caspio. Además de la UE, los países participantes en la "Iniciativa de Bakú", suman un total de catorce. Cfr. <http://www.inogate.org/inogate/en/baku-initiative>.

41. Aunque el Informe de la Comisión de 1995 que incluye un resumen de todo el primer período, expresa los fondos en ecus, el relativo a 1999, que incorpora un resumen del primer y segundo período, los expresa en euros, asimilando las cantidades expresadas anteriormente en ecus a idénticas cantidades en euros. Por esta razón utilizaremos, siguiendo esta misma metodología, todas las cantidades en euros.

Los sectores que tuvieron una mayor presencia en el reparto de los fondos de los programas plurinacionales en el primer período del Programa (1991-1995) fueron: seguridad nuclear y medio ambiente (354,27 millones de euros); reforma de la Administración, servicios sociales y educación (108,85); transporte (43,28); reestructuración de empresas estatales y desarrollo del sector privado (31,6); asesoramiento políticas (37); agricultura (22,09); energía (19,7). Cfr. *Comisión Europea. Programa TACIS. Informe anual 1995*. COM (96) 345 final. Bruselas, 22-7-1996, p. 52.

42. La distribución por ejercicios a lo largo del período fue la siguiente: 1996 (163 millones de euros); 1997 (146,9 millones de euros); 1998 (155,8 millones de euros); 1999 (129,4 millones de euros). Conviene señalar que en los dos últimos ejercicios del período (1998 y 1999) el Pro-

incluyendo los programas interestatales⁴³, de seguridad nuclear, de cooperación transfronteriza y el Programa para la democracia. Durante el período 2000-2006, los fondos comprometidos para los programas regionales ascendieron a 890,78 millones de euros⁴⁴, que incluyen los programas interestatales, de seguridad nuclear⁴⁵, de cooperación transfronteriza⁴⁶ y los programas del mar Báltico.

grama para la democracia no dispuso de fondos comprometidos. Cfr. *Informe de la Comisión. Informe anual del Programa TACIS de 1999*. COM (2000) 835 final. Bruselas, 20-12-2000, p. 67

43. Lo programas interestatales fomentan las medidas en materia de energía, transportes y medio ambiente. De 1992 a 1998, TACIS comprometió unos 340 millones de euros con cargo al Programa interestatal, principalmente para los transportes, la energía y las redes de telecomunicaciones, el medio ambiente, el desarrollo de empresas, los servicios financieros y la agricultura. Para el ejercicio 1999 se concedió prioridad a tres sectores: redes (energía, transportes y telecomunicaciones), medio ambiente, y justicia y asuntos de interior. *Ibid.*, pp. 53 y ss.

44. Distribuidos por ejercicios de la siguiente forma: 2000 (122,4 millones de euros); 2001 (118 millones de euros); 2002 (128,5 millones de euros); 2003 (104,8 millones de euros); 2004 (168 millones de euros); 2005 (191,58 millones de euros). Cfr. *European Commission. Europeaid. Programmes and projects. Eastern Europe and Central Asia. Financial statistics. Tables summarising the allocation of Tacis resources 1991-2005*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/financial_en.htm

45. La Comisión adoptó el Documento estratégico sobre la seguridad nuclear 2002-2006 y el Programa indicativo 2004-2006 tras recibir el informe favorable del Comité TACIS. Las actividades a desarrollar se focalizan en los objetivos incorporados en los citados documentos, en particular, la asistencia y la ayuda a las autoridades locales en la adopción de la reglamentación nuclear, plan de intervención en caso de urgencia, seguridad de los materiales nucleares y gestión de los residuos nucleares. El Programa de Acción para 2004 concedió una ayuda de 60 millones de euros para los países destinatarios del Programa (Rusia, Ucrania, Armenia, Kazajistán, Belarús y Georgia). Cfr. *Commissison Européenne. Office de coopération EuropeAid. Europe, Caucase, Asia centrale. Sécurité nucléaire. Programme d'action TACIS 2004 relatif à la sureté nucléaire*. El Programa de Acción 2005 aumentó la dotación hasta 69,98 millones de euros al Programa (incluyendo en este caso a Moldova). Cfr. *Action Programme for TACIS Nuclear Safety for the Russian Federation, Ukraine, Belarus, Armenia, Azerbaijan, Kazakhstan, Georgia (2005)*. *European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Reports and Publications*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/publications_en.htm

46. Partiendo de las orientaciones políticas incorporadas a los documentos adoptados por la Comisión sobre la ampliación y la política de vecindad, el Programa de Cooperación transfronteriza de TACIS se ocupa de los desafíos comunes derivados de la proximidad, en particular el desarrollo económico de las regiones fronterizas, del medio ambiente y de las enfermedades contagiosas, de la inmigración clandestina o de las relaciones intercomunitarias. El Programa indicativo 2004-2006 presentado a los Estados miembros de la UE, con ocasión de la reunión del Comité TACIS de 15 de octubre de 2003 y adoptado por la Comisión el 21 de noviembre del mismo año, cubre todas las regiones de Rusia, Belarús, Ucrania y Moldova vecinas a la UE, y los futuros Estados miembros o países candidatos. El Programa de Acción TACIS de Cooperación transfronteriza 2004 obtuvo una dotación financiera total de 43 millones de euros, y el Programa de Acción para 2005 alcanzó la cantidad de 39 millones de euros. Cfr. *Programme d'Action de Coopération Transfrontalière TACIS 2004; Action Programme for TACIS Cross-Border Co-operation (CBC) Programme 2005. Neighbourhood Programmes Component. Ibid.*

El Documento de Estrategia de cooperación regional TACIS y el Programa Indicativo 2004-2006 fue aprobado por el Comité TACIS el 21 de febrero de 2003 y adoptado por la Comisión el 11 de abril del mismo año. Dotado con un presupuesto de 57,5 millones de euros, el Programa de Acción regional TACIS 2006, contempla una serie de proyectos internacionales entre los Estados de la CEI, concentrándose en tres ámbitos temáticos: gestión sostenible de los recursos naturales⁴⁷; promoción del comercio y de las inversiones⁴⁸; Justicia y asuntos de Interior⁴⁹.

Una atención específica merece la *cooperación transfronteriza en el marco del Programa TACIS*⁵⁰. En efecto, las nuevas fronteras de la UE ampliada con los NEI y los Países de Europa Oriental han puesto de manifiesto la necesidad de lograr una mayor estabilidad en esas zonas. Con este fin, la Comisión emprendió acciones de cooperación transfronteriza al amparo del Programa TACIS, dirigidas a sentar las bases de un desarrollo socioeconómico sostenible y contribuyendo, al mismo tiempo, al proceso de preadhesión de los PECO, mediante la financiación complementaria de la gestión y de los puestos fronterizos.

El Programa de Cooperación Transfronteriza (CTF) TACIS, se ha dirigido principalmente a mejorar la eficacia del tránsito y de los controles fronterizos, perfeccionando los procedimientos aplicables y creando infraestructuras apropiadas, al mismo tiempo que se incrementaba la seguridad. Asimismo, el Programa CFT se ha destinado a ayudar a las regiones fronterizas a superar sus problemas de desarrollo derivados de su situación periférica, así como a afrontar los problemas ecológicos transfronterizos.

Por otra parte, conviene señalar que el Programa CFT-TACIS ha intentado potenciar la participación de las autoridades locales y regionales, así

47. Con un presupuesto de 10 millones de euros, incluye a su vez el apoyo a la gestión transfronteriza de la cuenca del río Koura, entre Georgia, Armenia y Azerbaiyán; y el apoyo a la aplicación del Protocolo de Kyoto. Cfr. *Programme d'Action Regional TACIS 2006. European Commission. Europeaid. Eastern Europe and Central Asia. Reports and Publications*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/publications_en.htm

48. Con un presupuesto de 25 millones de euros, incluye a su vez la mejora de la administración de la aviación civil y la formación del personal implicado en el transporte aéreo; centros logísticos internacionales para los NEI occidentales, Cáucaso y Asia Central; el desarrollo de un sistema común de gestión de la seguridad y de la cooperación en el ámbito de la seguridad marítima y de la prevención de la contaminación causada por el tráfico marítimo en el mar Negro y en el Caspio, o la cooperación energética reforzada entre los NEI. *Ibid.*

49. Que con un presupuesto de 22,5 millones de euros, incluye la gestión de las fronteras en los países de la CEI. *Ibid.*

50. El Programa de Cooperación Transfronteriza TACIS se puso en marcha en 1996 por iniciativa del Parlamento Europeo, tras la petición del Consejo Europeo de Essen de 1994 de intensificar la cooperación regional y la buena vecindad en Europa Central y Oriental.



como introducir una cierta flexibilidad en los procedimientos. Los criterios de selección de las distintas acciones, han intentado primar, además del apoyo institucional, el impacto transfronterizo, la capacidad de absorción y la sinergia con los restantes programas comunitarios, en particular INTERREG o PHARE⁵¹. Aunque el presupuesto anual no ha sido muy elevado y ha supuesto un porcentaje reducido del total del Programa TACIS, su impacto político ha sido importante en las nuevas fronteras orientales de la Unión Europea⁵².

3. Dotación financiera global y sectorial de TACIS

Desde su puesta en marcha en 1991 hasta su finalización en 2006, un total de 7.358,9 millones de euros han sido puestos a disposición del Programa⁵³, correspondiendo 2.268,4 millones al período 1991-1995; 1952,5 millones al período 1996-1999, y 3.138 millones de euros al período 2000-2006. El total incluye los fondos comprometidos por cada país beneficiario; los citados programas regionales⁵⁴; el programa Asia Central⁵⁵; la coordinación de los donantes⁵⁶ y el apoyo a la ejecución de los programas⁵⁷.

51. Cfr. *Comunicación de la Comisión sobre la cooperación transfronteriza en el marco del Programa TACIS*. COM (1997) 239 final.

52. En el período 1996-2000 se comprometió para el Programa CFT-TACIS un total de 132,5 millones de euros, que representaron aproximadamente el 5% del presupuesto total de TACIS. La asignación de los fondos del programa en ese mismo período fue de 63 millones de euros para los puestos fronterizos; 44,5 millones de euros para medio ambiente; 9,2 millones de euros para desarrollo económico; 4,4 millones de euros para Administración Pública y asuntos sociales. Cfr. Tribunal de Cuentas. Informe Especial nº 11/2001 sobre el programa de cooperación transfronteriza TACIS, acompañado de las respuestas de la Comisión. DOCE C 329, de 23-11-2001.

53. Cfr. *Comisión Europea. Programa TACIS. Informe anual 1995*. COM (96) 345 final. Bruselas, 22-7-1996; *Informe anual del Programa TACIS de 1999*. COM (2000) 835 final. Bruselas, 20-12-2000; *European Commission. Europeaid. Programmes and projects. Eastern Europe and Central Asia. Financial statistics*, doc. cit.

54. Con un total de 2.028,08 millones de euros comprometidos durante los años 1991-2005. *Ibid.*

55. Operativo desde 2002 para los países de esa región, el programa ha comprometido un total de 105,7 millones de euros para el período 2002-2005. *Ibid.*

56. Que incluye el Mecanismo de Bangkok del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Programa de asociación y coordinación, y el Centro internacional de ciencia y tecnología (con sede en Moscú), y que ha implicado un total de 430,4 millones de euros comprometidos para dicho período 1991-2005. *Ibid.* El llamado "Mecanismo de Bangkok", en referencia al primer acuerdo de cooperación firmado con ocasión de la reunión del G-7 en Bangkok, ha pasado a denominarse "Mecanismo UE-BERD para el fomento de las inversiones", cuyo objetivo es apoyar el proceso de transición de los países de Europa Oriental y Asia Central aportando financiación del BERD para operaciones de interés mutuo. La contribución

La distribución de los fondos TACIS por sectores durante los años 1991-1999 que abarcan los dos primeros períodos, demuestra que la seguridad nuclear y el medio ambiente, con 851,12 millones de euros comprometidos, fue el sector más beneficiado, seguido del relativo a la reforma de la Administración Pública, los servicios sociales y la educación (632,36 millones de euros); la reestructuración de empresas estatales y desarrollo del sector privado (595,24 millones de euros); energía (381,26 millones de euros); agricultura y alimentación (344,75 millones de euros); transportes (278,56 millones de euros); asesoramiento normativo (265,11 millones de euros) y telecomunicaciones (54,11 millones de euros)⁵⁸.

De los 4.220,9 millones de euros comprometidos para el período que abarca los años 1991 a 1999⁵⁹, se efectuaron contratos⁶⁰ por valor de 3.647,4

de la CE se centra en financiar la asistencia técnica para la preparación y ejecución de los programas de inversiones y de préstamo del BERD. El Mecanismo ha canalizado eficazmente la financiación del BERD y las inversiones privadas en Europa Oriental y Asia Central. El Programa de Acción 2003 aportó un total de 10 millones de euros al citado Mecanismo. Cfr. *Programme d'Action 2003 relatif à la facilité UE-BERD pour la préparation des investissements*.

57. Que incluye las unidades de coordinación, la información, la supervisión y la evaluación, con un total de 438,53 millones de euros para dicho período 1991-2005. Cfr. *European Commission. Europeaid. Programmes and projects. Eastern Europe and Central Asia. Financial statistics*, doc. cit.

58. El resto, hasta completar el total de 4.220,89 millones de euros comprometidos para el período 1991-1999, se distribuyeron entre el Programa Democracia y otros varios (240,85 millones de euros), la coordinación de donantes (338,17 millones de euros), y el apoyo a la ejecución de los programas (239,36 millones de euros). Cfr. *Comisión Europea. Programa TACIS. Informe anual 1995*, doc. cit., pp. 54 y ss.; *Informe anual del Programa TACIS de 1999*, doc. cit., p. 68.

59. Los 4.220,9 millones de euros comprometidos (que representan los compromisos iniciales y no tienen en cuenta los posibles abandonos después de la conclusión) se convirtieron en 4.130,3 millones de euros de compromisos ajustados (que representan compromisos netos después de la retirada de fondos no contratados a raíz de la expiración de los programas). Una vez aprobado el presupuesto anual de TACIS, que indica los fondos que la Comisión está dispuesta a comprometer para el Programa, se redactan los Programas de Acción y se preparan las propuestas de financiación. Cuando la propuesta de financiación ha recibido el dictamen favorable del Comité TACIS y ha sido aprobada por la Comisión, podemos afirmar que los fondos relativos a dicha propuesta "se han comprometido".

60. Cuando ya se han comprometido los fondos, se publican las licitaciones para poder llevar a cabo las actividades indicadas en los Programas de Acción. Una vez finalizado el proceso de licitación y firmado el contrato, podemos afirmar que los fondos correspondientes "han quedado contratados". Puede considerarse que la contratación constituye la fase más importante de la ejecución del Programa, ya que a través de los contratos se libera la financiación TACIS y puede comenzar la ejecución sobre el terreno. El porcentaje de los contratos acumulativos en relación con el total de los compromisos tuvo un incremento sostenido a lo largo del período 1991-1999, pues pasó del 1,34% en 1991, al 25,57% (1992); 43,28% (1993); 61% (1994); 70,49% (1995); 73,22% (1996); 83,52% (1997); 85,52% (1998) y 86,41% (1999). Cfr. *Informe anual del Programa TACIS de 1999*, doc. cit., p. 71.



millones de euros y se efectuaron pagos⁶¹ por valor de 2.643,9 millones de euros⁶². El nivel de pagos en el siguiente período fue asimismo muy notable⁶³, reflejando los efectos positivos de las reformas estructurales emprendidas por la Comisión desde el año 2000, en particular el proceso de desconcentración, con el fin de mejorar la gestión de la ayuda.

Para el siguiente período (2000-2006), y tras la nueva regulación adoptada mediante el ya citado Reglamento (CE, Euratom) 99/2000, de 29 de diciembre de 1999, la cooperación de la UE en esta zona de Europa Oriental, Cáucaso Sur y Asia Central, se ha concentrado en una serie de sectores, entre los cuales conviene señalar: el apoyo la reforma institucional, legal y administrativa; al sector privado y la asistencia al desarrollo económico; a las consecuencias sociales de la transición; el apoyo al desarrollo de las infraestructuras; el fomento de la protección medioambiental y de la buena gestión de los recursos naturales; el desarrollo de la economía rural; el apoyo a una efectiva seguridad nuclear, así como a otros sectores, en particular los relativos a la democratización y los derechos humanos, la cooperación transfronteriza, los programas regionales (como Inogate y Traceca), y finalmente, la asistencia alimentaria y la ayuda humanitaria⁶⁴.

4. Países beneficiarios

De conformidad con el Reglamento (CE, Euratom) 99/2000, de 29 de diciembre de 1999, y según advertimos anteriormente, los países beneficia-

61. El pago constituye la fase final del proceso de financiación y se lleva a cabo a lo largo del período abarcado por cada contrato, reflejando la finalización de cada componente del proyecto. Dado que los proyectos pueden durar varios años, los pagos se suelen extender durante ese período, razón por la que siempre se efectúan después de haberse comprometido y contratado las cantidades correspondientes. También el porcentaje de los pagos acumulativos en relación con el total de los contratos creció espectacularmente a lo largo del período 1991-1999, pues pasó del 7,55% en 1991, al 15,59% (1992); 38,19% (1993); 47,87% (1994); 55,51% (1995); 61,54% (1996); 60,80% (1997); 65,52% (1998) y 72,54% (1999). *Ibid.*

62. Los pagos efectuados en cada ejercicio presupuestario del período 1991-1999 demuestran un incremento asimismo espectacular, pues pasaron de 0,4 millones de euros en 1991, a 32,1 millones de euros (1992); 180,3 (1993); 300,3 (1994); 374,5 (1995); 375,8 (1996); 405 (1997); 461,8 (1998) y 513,5 (1999). *Ibid.*, p. 70.

63. Aunque no existen datos definitivos al respecto en el momento de redactar el presente trabajo.

64. Cfr. *European Commission. Europeaid. Programmes and projects. Eastern Europe and Central Asia. Sectors of co-operation*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/sectors_en.htm



rios del Programa TACIS son los siguientes⁶⁵: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldova, Mongolia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

A. *Europa Oriental: Ucrania, Belarús y Moldova*

El Programa TACIS ha estado presente en *Ucrania* desde el principio, siendo este país el segundo más beneficiado después de Rusia. La asistencia concedida por TACIS (incluyendo el programa nacional, el regional, el de seguridad nuclear y el de cooperación transfronteriza) asciende a la respetable cifra de 1.619,9 millones de euros. De esta cantidad, 809,1 millones de euros corresponden al período 1991-1999, y el resto, 810,8 millones de euros, al período 2000-2006⁶⁶.

El Programa Nacional TACIS, con 891,6 millones de euros, es el que ha obtenido más apoyo presupuestario (445,6 millones de euros durante el período 1991-1999, y 446 millones de euros durante el período 2000-2006). Durante este último período, el Programa Nacional se ha focalizado en tres áreas prioritarias: el apoyo a las reformas institucionales, legales y administrativas; el apoyo al sector privado, y a las consecuencias sociales de la transición económica. Conviene, asimismo, señalar que el Programa Nacional, se ha incrementado considerablemente durante este último período 2000-2006, en particular en los últimos años del mismo, pues se ha pasado de 48 millones de euros en el año 2000, a los 70 millones en 2004, 88 millones, en 2005 y 100 millones en 2006⁶⁷.

El Programa de Seguridad Nuclear ha sido con 621,1 millones de euros el segundo más beneficiado por TACIS en Ucrania, tras el Programa Nacional. El Programa se ha dirigido principalmente a la modernización de los generadores nucleares y a implementar las medidas internacionales de seguridad en este ámbito.

El Programa Regional, con 67 millones de euros, se ha destinado a fomentar la cooperación interestatal, el transporte, la energía y la gestión sosten-

65. Además de los Países Bálticos que se beneficiaron del Programa TACIS únicamente durante el primer año de su lanzamiento en 1991, con un total de 15 millones de euros. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Programmes and projects. Eastern Europe and Central Asia. Financial statistics...*, doc. cit.

66. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with Ukraine*. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/intro/index.htm.

67. *Ibid.*



nible de los recursos naturales, en particular del agua. En el ámbito de la libertad, justicia y seguridad, el Programa ha priorizado la gestión integrada de las fronteras y la lucha contra la criminalidad organizada y el terrorismo internacional.

Finalmente, el Programa de cooperación transfronteriza, con 40,2 millones de euros, se ha destinado primordialmente a potenciar el desarrollo económico y social de las zonas fronterizas, a lograr una mayor eficacia en la gestión de las fronteras, así como a fomentar los contactos entre los pueblos que habitan en ellas.

En relación con *Belarús*, un total de 221 millones de euros han sido destinados por la UE a la asistencia entre los años 1991 y 2004⁶⁸, una parte importante de los cuales ha correspondido al Programa TACIS (Programas Nacionales, regionales/interestatales; Cooperación transfronteriza y Seguridad nuclear). Desde 1997, fueron aprobados dos Programas Nacionales para dicho país (2000-2001 y 2002-2003), por un importe de cinco millones de euros y destinados primordialmente al desarrollo de la sociedad civil. Otros cinco millones de euros se destinaron en 2003 a este mismo objetivo así como a las actividades relativas a paliar los efectos del accidente de Chernobyl.

La asistencia técnica a Belarús estuvo bloqueada durante el ejercicio 2002-2003 debido a que el Gobierno de dicho país eliminó la exención de tasas para los proyectos TACIS. La posterior adopción de un decreto que regulaba todo tipo de asistencia internacional y que derogaba la aplicación de tasas para dichos proyectos, normalizó de nuevo la situación. A partir de 2005 la Comisión ha adoptado un enfoque más pragmático y flexible con el objetivo de rentabilizar al máximo los recursos destinados por los distintos instrumentos comunitarios, entre los que se encuentra TACIS, y de reforzar la sociedad civil y la democratización en Belarús.

Por último, y por lo que respecta a *Moldova*, un total de 320 millones de euros han sido destinados desde 1991 por la UE a la asistencia⁶⁹, de los cua-

68. Que incluye además del Programa TACIS otros Programas financiados igualmente por la UE, como el relativo a la Ayuda alimentaria o la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with Belarus*. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/index.htm.

69. Que incluye además del Programa TACIS otros Programas financiados igualmente por la UE, como, el Programa de Seguridad Alimentaria (35,9 millones de euros); la Asistencia macro-financiera (87 millones de euros); la asistencia humanitaria (5,5 millones de euros); PVD-NGO Cofinanciación (0,5 millones de euros); la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (4,7 millones de euros) y el Programa de pequeños proyectos (4,7 mi-



les 186,45 millones de euros corresponden al Programa TACIS, que incluye los Programas Nacionales, el Programa de cooperación transfronteriza y los Programas Regionales. A los Programas Nacionales se han destinado un total de 137,6 millones de euros durante los años 1991-2006 (55,8 millones durante el período 1991-1999, y 81,8 millones durante el período 2000-2006). El Programa TACIS de Cooperación Transfronteriza ha sido dotado con 22,7 millones de euros, que corresponden en su totalidad al período 2000-2006, y los Programas Regionales han tenido una dotación total de 26,15 millones de euros, que corresponde igualmente al período 2000-2006⁷⁰.

B. El Programa TACIS en la Federación Rusa

Desde su puesta en marcha en 1991 hasta su finalización en 2006, ha sido Rusia, con notables diferencias, el país más beneficiado por el Programa TACIS, con un total de más de 2.700 millones de euros⁷¹, lo que supone alrededor de un 40% del total de los fondos del Programa y un promedio de casi doscientos millones de euros anuales. No obstante, conviene señalar que esta cantidad ha disminuido en los últimos años hasta situarse alrededor de los cien millones anuales, dado el cambio significativo que ha experimentado la economía rusa, en particular por los ingresos generados por las exportaciones del sector energético.

El Programa TACIS se ha destinado a desarrollar las relaciones con Rusia en una serie amplia y diversificada de sectores. El Programa Nacional se ha dirigido particularmente al apoyo de la reforma institucional, legal y administrativa, así como del desarrollo económico y del sector privado y a las consecuencias sociales de la transición⁷². Un especial énfasis se ha concentrado en los

llones de euros). Cfr. *European Commission. EuropeAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with Moldova*. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/moldova/intro/index.htm

70. *Ibid.*

71. De los cuales 392 millones de euros corresponden al período 2004-2006, con la siguiente distribución por sectores: apoyo a las reformas institucionales, legales y administrativas (122 millones de euros); ayuda al sector privado y asistencia económica (120 millones de euros); ayuda a las víctimas de la transición económica (125 millones de euros); programa especial para la región de Kaliningrado (25 millones de euros). Cfr. *National Indicative Programme. Russian Federation, 2004-2006*.

72. El Programa TACIS ha venido financiando últimamente proyectos en estos sectores por un valor aproximado de 50 millones de euros anuales. Cfr. *Commission Européenne. Document stratégique 2007-2013. Fédération de Russie*, p. 18. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/russia/csp/2007-2013_fr.pdf

ámbitos de la libertad, justicia y seguridad, incluyendo la reforma judicial, la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo, los movimientos migratorios y el asilo. Asimismo, el apoyo a una mayor integración de las economías rusa y comunitaria, ha constituido un objetivo esencial del Programa, incluyendo la aproximación progresiva de la legislación rusa al acervo comunitario. De conformidad con el Programa Indicativo 2004-2006, se ha focalizado la atención, igualmente, en el apoyo a determinadas consecuencias de la transición, en particular en los sectores de la salud, el trabajo y la educación, entre otros.

Por otra parte, Rusia ha sido uno de los principales beneficiarios del Programa TACIS de Seguridad Nuclear, que ha destinado más de mil millones de euros a implementar medidas y estándares de seguridad y eficiencia en la utilización de esta energía en los NEI⁷³, así como para evitar su tráfico ilícito. Finalmente, conviene destacar que Rusia ha participado en el Programa TACIS de Cooperación Transfronteriza, así como en otros Programas regionales destinados a los sectores de la energía y del medio ambiente, entre otros⁷⁴.

El Programa cubre, asimismo, a una amplia gama de beneficiarios, en particular las regiones rusas, lo que constituye una orientación ciertamente muy novedosa, al actuar paralelamente a nivel federal y a nivel regional. En efecto, además de determinados proyectos destinados claramente a la Administración central, como los relativos al ámbito político, al transporte, la seguridad nuclear o las aduanas, el programa TACIS pretendió implicar desde sus inicios y de forma paralela a su homólogo PHARE, a las regiones rusas en las que la visibilidad de la asistencia técnica sería a todas luces mayor⁷⁵.

73. De los cuales alrededor de 100 millones de euros han sido destinados en el curso de los tres últimos años a las centrales rusas. *Ibid.*

74. Por otra parte, desde el año 2005, Rusia se beneficia del Programa TACIS de Vecindad, destinado a financiar proyectos que cubran ambos lados de la frontera entre Rusia y la UE. Finalmente y al margen del Programa TACIS, conviene señalar que una de las mayores fuentes de la cooperación comunitaria en Rusia proviene de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, de la ayuda humanitaria a Chechenia en el marco de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), y en particular desde el año 2000, del refuerzo a la independencia de los *medias* y de la tolerancia interétnica. Por último, procede hacer notar que la UE ha llevado a cabo programas de cooperación con Rusia para la eliminación y la no proliferación de armas de destrucción masiva. Cfr. *European Commission. Euro-peAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with Russia*. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/russia/intro/index.htm

75. La elección por parte de la Comunidad Europea de determinadas regiones piloto obedeció a una serie de factores de carácter tanto político, como económico o geográfico. En este sentido la elección de determinadas regiones se efectuó teniendo en cuenta el grado de implantación de las reformas económicas, como fue el caso de San Petersburgo en 1992, por su posición estratégica, como Kaliningrado, o por sus riquezas naturales, como Siberia occiden-

Por otra parte, y con el fin de promover el Estado de Derecho y la economía de mercado en Rusia, el programa TACIS se dirigió, igualmente y desde un principio, a la sociedad civil y en general al sector privado, ambos incipientes todavía en el entonces recién nacido Estado ruso.

A este tipo de consideraciones obedeció la extensión del sub-programa “Democracia”⁷⁶ a las antiguas repúblicas soviéticas, con el objetivo de favorecer la creación de una sociedad democrática y pluralista antes de la instauración de la economía de mercado, siendo sus principales destinatarios las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones o agencias de prensa. Asimismo, y a medida en que las reformas y el proceso de privatización iban avanzando, el sector privado sería un destinatario privilegiado de las acciones desarrolladas por el Programa, alcanzando a las pequeñas y medianas empresas así como a otros sectores, como las organizaciones profesionales, las universidades o las entidades locales con el fin de potenciar al máximo todo tipo de contactos económicos, sociales y culturales entre la UE y Rusia.

El Programa TACIS ha contribuido de forma notable a la consolidación de los llamados “espacios comunes”⁷⁷, en particular al espacio económico común⁷⁸

tal. Cfr. DELCOUR, L., *La politique de l'union européenne en Russie (1991-2000). De l'assistance au partenariat?*, L'Harmattan, Paris, 2001, p. 50.

76. Creado originariamente por el Parlamento Europeo para los países de la Europa Central y Oriental.

77. Tras el lanzamiento de la Política Europea de Vecindad y ante las reticencias rusas a ser incluida en ésta, así como ante las reservas mostradas por la futura ampliación, la UE propuso a Rusia intensificar la cooperación en cuatro grandes áreas consideradas de interés común. La propuesta fue discutida y concretada con ocasión de la cumbre de San Petersburgo celebrada en mayo de 2003, en la que UE y Rusia adoptaron una declaración tendente a reforzar la cooperación mutua y a crear cuatro espacios comunes, relativos a: A. Un espacio económico común; B. Un espacio común de libertad, seguridad y justicia; C. Un espacio común de cooperación en el ámbito de la seguridad exterior; y, D. Un espacio común de investigación, educación y cultura. Los cuatro espacios comunes se enmarcan en el Acuerdo de 1994 y su desarrollo se concreta en una serie de “hojas de ruta”, que fueron adoptadas en la Cumbre de Moscú de 10 de mayo de 2005 y que especifican las medidas a adoptar en cada uno de los espacios para alcanzar los objetivos propuestos. Con carácter previo, conviene señalar que se tratan de documentos orientativos, sin carácter vinculante y con un destacado perfil de progresividad. Cfr. *Conseil de l'Union européenne. 15^{ème} Sommet UE-Russie. Moscou, le 10 mai 2005. Feuilles de route*. Bruxelles, le 11 mai 2005. Doc. 8799/05 ADD I (Presse 110) (OR.en). Para un análisis del estado actual de la implementación de los cuatro espacios comunes en relación con la “hoja de ruta”, cfr. *Commission Européenne. Document stratégique 2007-2013. Fédération de Russie*. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/russia/csp/2007-2013_fr.pdf

78. Numerosos proyectos han sido financiados por TACIS en este ámbito, en particular dirigidos a la reforma de la Administración Pública, a promover la convergencia reglamentaria con la UE y a apoyar los intercambios comerciales (adhesión de Rusia a la OMC, contro-

y al espacio común de investigación, educación y cultura⁷⁹ y, durante los últimos años, al espacio común de libertad, seguridad y justicia⁸⁰, siendo menos frecuentes los proyectos relativos al espacio común de seguridad exterior⁸¹.

Durante el año 2006, el Tribunal de Cuentas publicó un Informe sobre la realización de los proyectos financiados por TACIS en la Federación Rusa⁸², con el objetivo de evaluar si la gestión de tales proyectos por la Comisión ha sido eficaz. El Tribunal examinó 29 proyectos, escogidos de una muestra aleatoria, de un total de 275 proyectos financiados en el marco de los Programas de Acción 1997-2000 y ejecutados en 2002 y 2003. El importe del conjunto de los proyectos examinados superaba los 56 millones de euros sobre un volumen total de contratación de 109 millones de euros, lo que suponía más de la mitad del gasto total destinado a los proyectos.

El Tribunal constató que tan sólo nueve de los proyectos examinados habían logrado sus objetivos, siendo ocho los que habían logrado resultados

les veterinarios y fitosanitarios, modernización de las aduanas, derechos de propiedad intelectual e inversiones). A título de ejemplo, conviene señalar que más del 40% de los proyectos TACIS llevados a cabo durante el año 2005, contribuyeron a la creación del espacio económico común. *Ibid.*, pp. 18, 20 y Anexos.

79. Rusia participa en diversos programas comunitarios en el ámbito de la investigación y el desarrollo, así como en los Programas TEMPUS, Erasmus Mundus y Juventud. Por lo que respecta a TEMPUS, conviene señalar que desde 1994, alrededor de doscientas Universidades rusas han participado en dicho Programa, focalizando la atención en la convergencia de los programas de estudios y de las calificaciones universitarias, en el marco del proceso de Bolonia. Sin lugar a dudas puede afirmarse que la participación de Rusia en el Programa TEMPUS ha sido relevante en la medida en que alrededor de veinte proyectos europeos conjuntos han sido seleccionados anualmente para ser financiados por dicho Programa. A título de ejemplo, conviene señalar que alrededor del 25% de los proyectos TACIS llevados a cabo durante el año 2005, contribuyeron a la creación del espacio común de la investigación, la educación y la cultura. *Ibid.*

80. Diversos proyectos relacionados con este espacio común se han llevado a cabo durante los últimos años financiados por TACIS. Sirva a título de ejemplo el relativo a elaborar una legislación sobre inmigración, o los siete millones de euros anuales que el Programa concede para financiar organizaciones representativas de la sociedad civil, destinados a promover y a difundir la cultura de democracia y del respeto a los derechos humanos. Asimismo, TACIS ha financiado numerosos proyectos relativos a la reforma judicial en Rusia y al apoyo contra el crimen organizado en dicho país. *Ibid.*

81. Entre ellos conviene señalar los relativos a fomentar la reconversión de bases y territorios militares a fines civiles, así como a mejorar el control de las exportaciones de bienes susceptibles de un doble uso, civil o militar. En este sentido, procede hacer notar que alrededor de 18 millones de euros han sido destinados hasta la fecha para la destrucción de armas químicas. *Ibid.*

82. Tribunal de Cuentas. Informe Especial N° 2/2006 sobre la realización de los proyectos financiados por TACIS en la Federación de Rusia, acompañado de las respuestas de la Comisión. *DOUE C* 119, de 19-5-2006.



parciales y doce los que no los habían conseguido. En lo relativo a la sostenibilidad de los proyectos, tan sólo cinco habían conseguido resultados que podrían considerarse como sostenibles. Aunque había algunos aspectos positivos, a los que posteriormente nos referiremos, en conjunto el Tribunal de Cuentas consideró que la eficacia de la utilización de los fondos TACIS fue escasa, por lo que no pudo evaluar positivamente la realización de los proyectos TACIS en la Federación Rusa⁸³.

C. Cáucaso: Armenia, Georgia y Azerbaiyán

La asistencia comunitaria a Armenia desde 1991 asciende a 386,39 millones de euros, de los que alrededor de 120 millones corresponden a los diferentes Programas de asistencia humanitaria, y el resto al Programa de Seguridad alimentaria, a la asistencia macrofinanciera y al Programa TACIS, que a su vez incluye, además de los Programas Nacionales, el Programa de seguridad nuclear⁸⁴.

Desde 1991, el Programa TACIS ha destinado un total de 127,9 millones de euros a Armenia, de los que 98,90 corresponden a los Programas Nacionales y 29 millones al Programa de Seguridad nuclear⁸⁵. Con la aprobación del Documento Estratégico en diciembre de 2001, la asistencia destinada a Armenia por el Programa TACIS para el período 2002-2006, se focalizó en el apoyo a las reformas institucionales, legales y administrativas, así como a paliar las consecuencias sociales de la transición.

Conviene igualmente señalar que TACIS prestó asistencia para implementar la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Armenia, aprobado en el año 2003, y que los Programas de Acción 2002-2003 (10 millones de euros) y 2004-2006 (20 millones de euros) se han desarrollado correctamente. Por otra parte, procede hacer notar la participación de Armenia en los diferentes programas regionales⁸⁶.

Por lo que se refiere a Georgia, la asistencia comunitaria prestada durante los años 1992-2003 asciende a un total de 369,43 millones de euros, distri-

83. *Ibid.*, p. 3.

84. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with Armenia*. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/armenia/intro/index.htm.

85. *Ibid.*

86. En particular, TRACECA, INOGATE y el Centro Regional Medioambiental para el Cáucaso Sur.



buidos entre distintos instrumentos y acciones⁸⁷, de los que 84 millones corresponden al Programa TACIS, sin incluir la participación del país en diferentes Programas regionales⁸⁸.

El Programa de Acción Nacional TACIS 2000-2001, dotado con 15 millones de euros, se centró en tres áreas prioritarias: apoyo a las reformas institucionales, legales y administrativas; apoyo al desarrollo del sector privado, y a la mejora de las infraestructuras. El Programa aprobado para los años 2002-2003, con un importe de 14 millones de euros, añadía el objetivo del apoyo a las consecuencias de la transición, en particular en el sector de la salud, así como a la implementación del Acuerdo de Colaboración y Cooperación, en vigor desde 1999.

Dados los serios problemas de Gobierno en el país, la Comisión decidió revisar el Documento Estratégico y preparar uno nuevo junto al Programa Indicativo para 2004-2006, siendo aprobados ambos, el 23 de septiembre de 2003. Los objetivos incorporados pasan por intensificar la condicionalidad de la asistencia, en particular al progreso de las reformas y el apoyo a la sociedad civil, siendo las áreas prioritarias para dicho período, la buena gobernanza, los derechos humanos y las instituciones democráticas; la lucha contra la pobreza, y la prevención y resolución de conflictos.

En cuanto a *Azerbaiyán*, el Programa TACIS ha destinado un total de 140,2 millones de euros durante el período comprendido entre 1991 y 2005, sin incluir los programas regionales, en los que dicho país participa igualmente, en particular INOGATE, en el sector energético y TRACECA, en el de los transportes, así como en el proyecto regional de reforma del sector agropecuario⁸⁹. De la cantidad total mencionada, 88,2 millones corresponden al período 1991-1999 y el resto al período 2000-2005⁹⁰.

87. Siendo los más significativos los siguientes: Ayuda humanitaria (94,25 millones de euros); FEOGA (62,55); Programa de Seguridad Alimentaria (59,25); Rehabilitación de zonas en conflicto (27,5); Asistencia financiera de carácter excepcional (25); Ayuda humanitaria de carácter excepcional (6); Estrategia Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (5,55). Cfr. *European Commission. EuropeAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with Georgia*. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/georgia/intro/index.htm.

88. En particular, TRACECA, INOGATE y el Centro Regional Medioambiental para el Cáucaso Sur.

89. Cfr. *Informe anual del Programa TACIS de 1999*, doc. cit., p. 12

90. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Programmes and projects. Eastern Europe and Central Asia. Financial statistics...*, doc. cit.



D. Asia Central: Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán

La asistencia de la Unión Europea a los países de Asia Central ascendió a 1.132 millones de euros durante el período comprendido entre 1991 y 2004, de los cuales 516 millones corresponden al Programa TACIS. Durante los últimos años, la cooperación comunitaria en Asia Central se diseñó en el Documento Estratégico de la Comisión para Asia Central 2002-2006.

Por lo que respecta a *Kazajstán*, el Programa Nacional de TACIS concedió un total de 159,5 millones de euros desde 1991 a dicho país. Desde el ejercicio presupuestario 2002, la asistencia del Programa a Kazajstán se ha basado en el Documento Estratégico 2002-2006 así como en el Programa Indicativo 2002-2004 para Asia Central que, a su vez, se ha centrado en tres ámbitos, respectivamente referidos al programa regional, a la identificación nacional de las prioridades regionales y a la lucha contra la pobreza. A nivel regional, los proyectos se han dirigido a los sectores de la energía, los transportes, el medio ambiente, la gestión de las fronteras y de la emigración, y, finalmente, la educación, la ciencia y la cultura.

En Kazajstán el Programa TACIS ha tenido resultados muy positivos en una serie de sectores, entre los que conviene destacar la reforma de la Administración Pública, el apoyo al desarrollo y a la buena gobernanza local, así como a las PYMEs y las ONGs. Por otra parte, Kazajstán se ha beneficiado igualmente de una serie de programas regionales en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, en particular la Iniciativa para la Gestión de Fronteras en Asia Central o el Plan de Acción contra las Drogas, que constituyen las contribuciones comunitarias de mayor importancia para el fomento de la estabilidad regional, lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo⁹¹.

En *Kirguizistán* TACIS ha invertido un total de 88,85 millones de euros durante el período 1991-2005⁹², repartidos en tres sectores: Programas Regionales; Programas Nacionales y el Programa de reducción de la pobreza en el

91. Y que han venido coexistiendo con otras como la Estrategia Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (4,9 millones de euros en el período 2001-2005) o el Programa de Prevención de Desastres en Asia Central (1,3 millones de euros en el mismo período). Cfr. *European Commission. EuropeAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with Kazakhstan*. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/kazakhstan/intro/index.htm.

92. Cfr. *European Commission. Europeaid. Programmes and projects. Eastern Europe and Central Asia. Financial statistics...*, doc. cit.



valle de Fergana⁹³. Al igual que en el caso ya comentado de Kazajstán, desde el ejercicio presupuestario 2002, la asistencia del Programa a Kirguizistán se ha basado en el Documento Estratégico 2002-2006 así como en el Programa Indicativo 2002-2004 para Asia Central que, a su vez, se ha centrado en los tres sectores anteriormente mencionados: el programa regional, la identificación nacional de las prioridades regionales y la lucha contra la pobreza.

Por lo que se refiere a *Tayikistán*, el Programa TACIS ha invertido un total de 38,65 millones de euros durante el período 1991-2005, la mayor parte de los cuales se han concentrado en los tres últimos ejercicios⁹⁴ dado que la asistencia comunitaria fue suspendida durante la segunda mitad de la década de los noventa y principios de la actual por la persistencia de los conflictos internos. Como en los casos anteriores, la asistencia a Tayikistán a través del Programa TACIS se ha basado desde 2002 en el citado Documento Estratégico de la Comisión para Asia Central, focalizándose principalmente en los sectores sociales⁹⁵.

En *Turkmenistán* el Programa TACIS ha invertido un total de 51,15 millones de euros durante el período 1991-2005⁹⁶ de los que 41,7 corresponden al período comprendido entre 1991 y 2001, durante el cual las prioridades se centraron en el sector alimenticio, la reestructuración empresarial y los recursos humanos. El Programa Indicativo Nacional para el período 1996-1999

93. Durante el período 2001-2005, el reparto de TACIS en Kirguizistán se distribuyó de la siguiente forma: Programas Regionales: 45 millones de euros; Programas Nacionales: 27 millones de euros; Programa de reducción de la pobreza en el valle de Fergana: 13,5 millones de euros. Al margen del Programa TACIS, la UE concedió durante ese mismo período a dicho país, 49 millones de euros para el Programa de Seguridad Alimentaria; 2,18 millones de euros para la Estrategia Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, y 1,3 millones de euros el Programa de Prevención de Desastres en Asia Central, totalizando entre los diferentes Programas la cantidad de 91,66 millones de euros. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with the Kirgыз Republic*. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/kyrgyz/intro/index.htm

94. En efecto, tras los ocho millones de euros concedidos por TACIS durante los ejercicios 1994 y 1995 (cuatro en cada ejercicio), TACIS no volvió a conceder financiación hasta el año 2003 (3,7 millones de euros), que alcanzaron la cifra de 9,6 millones de euros en 2004 y de 17,35 millones en 2005. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Programmes and projects. Eastern Europe and Central Asia. Financial statistics...*, doc. cit.

95. La asistencia de la Unión Europea a Tayikistán se ha llevado a cabo a través de cuatro instrumentos: TACIS, la asistencia humanitaria a través de la Oficina ECHO, el Programa de Seguridad Alimentaria, y la Asistencia macro-financiera de carácter excepcional. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with the Tajikistan*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/country-pages/tajikistan_en.htm

96. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Programmes and projects. Eastern Europe and Central Asia. Financial statistics...*, doc. cit.



fijó como objetivos la reforma estructural e institucional, el desarrollo agrícola y agro-industrial, así como el desarrollo de las infraestructuras.

El Programa de Acción Nacional bianual adoptado en 1999 con un presupuesto de 9 millones de euros desarrolló proyectos en los ámbitos de las pequeñas empresas, las industrias agrícolas y alimentarias o el sector energético. Por otra parte, conviene señalar que debido a serias dificultades en la implementación, el Programa Nacional Indicativo para 2000-2003, no llegó nunca a adoptarse⁹⁷. Finalmente, y a pesar de la política de autonomía y de cierta resistencia a la cooperación regional mantenida por el gobierno de Turkmenistán, procede hacer notar la participación de dicho país en el Programa INOGATE.

Durante el período 1991-2005 *Uzbekistán* recibió un total de 146,45 millones de euros del Programa TACIS⁹⁸. De acuerdo con el Documento Estratégico de la Comisión para Asia Central 2002-2006, y con el Programa Indicativo Tacis 2002-2004, adoptado en 2002, el Programa se ha centrado especialmente en la cooperación regional, en particular en la gestión de los recursos hídricos; en la seguridad de las fronteras, y en el fomento de las relaciones de vecindad. Algunas áreas recientes en las que TACIS ha puesto especial énfasis con resultados notables son las relativas al desarrollo rural; la reforma y el refuerzo institucional, así como el apoyo a las consecuencias sociales de la transición y a las reformas institucionales⁹⁹.

IV. EL MANTENIMIENTO DEL PROGRAMA TACIS TRAS LA ADOPCIÓN DE LOS ACUERDOS DE COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LA CE Y LOS NEI

Desde su creación en diciembre de 1991 hasta la adopción de los diferentes Acuerdos de Colaboración y Cooperación con los NEI, el Programa TACIS funcionó de una forma relativamente autónoma y hasta cierto punto alejado de las complejas negociaciones que precedieron a la conclusión de

97. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with the Turkmenistan*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/countrypages/turkmenistan_en.htm

98. Cfr. *European Commission. Europeaid. Programmes and projects. Eastern Europe and Central Asia. Financial statistics...*, doc. cit.

99. Cfr. *European Commission. EuropeAid. Eastern Europe and Central Asia. Bilateral co-operation. The EU's relations with the Uzbekistan*. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/countrypages/uzbekistan_en.htm

aquéllos. Los Acuerdos integran el Programa TACIS en las relaciones bilaterales al asignarle la función de aportar la asistencia financiera de la Unión Europea a los diferentes NEI¹⁰⁰, constituyendo por lo tanto uno de los principales instrumentos de aplicación de las disposiciones de tales Acuerdos.

El reglamento TACIS adoptado en 1996 por el Consejo¹⁰¹, además de reforzar formalmente el desarrollo y la aplicación de los Acuerdos, incorpora importantes modificaciones, en particular nuevos instrumentos de acción como es el apoyo a la inversión destinada a financiar proyectos de infraestructura en el marco de la cooperación transfronteriza y la creación de empresas conjuntas¹⁰². A partir de la entrada en vigor de los diferentes Acuerdos con los NEI¹⁰³, los proyectos aprobados y desarrollados en el marco del Programa van a estar progresivamente más vinculados a la aplicación de tales Acuerdos¹⁰⁴, dedicándose a apoyar la transformación de las estructuras económicas, en particular, la liberalización del comercio y la aproximación de las legislaciones.

El Programa cubre ámbitos muy diversos¹⁰⁵, siendo, entre todos sus destinatarios, Rusia la más beneficiada con diferencia respecto al resto, como ya

100. Cfr. a título de ejemplo el artículo 87 del Acuerdo con Rusia.

101. Reglamento (EURATOM, CE) n° 1279/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo a la concesión de asistencia a los nuevos Estados independientes y Mongolia en su esfuerzo de reforma y recuperación económica. *DOCE*, L 165/1 de 4-7-1996.

102. Desde 1991 hasta 1997, la asistencia técnica fue la primera forma de ayuda de la UE a los NEI, seguida de las acciones de formación. A título de ejemplo puede observarse que del total de los 1.060,79 millones de euros destinados por la UE a Rusia, los sectores que recibieron más fondos fueron la reconstrucción de las empresas públicas y desarrollo del sector privado (255,46 millones de euros); la reforma de la Administración Pública, servicios sociales y educación (247,66 millones de euros); agricultura (141,74 millones de euros) y energía (140,6 millones de euros). Los sectores que recibieron menos fondos fueron las telecomunicaciones (26,53 millones de euros) y la seguridad nuclear y el medio ambiente (23,39 millones de euros). Cfr. *Programa TACIS. Informe anual 1997*. COM (98) 416 final, Bruselas, 3-7-1998, p. 22.

103. El Acuerdo con Rusia entró en vigor el 1 de diciembre de 1997; el Acuerdo con Ucrania, el 1 de marzo de 1998; el Acuerdo con Moldova, el 1 de julio de 1998; los Acuerdos con Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán y Uzbekistán, el 1 de julio de 1999. Los Acuerdos con Belarús (firmado en marzo de 1995) y con Turkmenistán (firmado en mayo de 1998) no han llegado a entrar en vigor. Cfr. *European Commission. External Relations. The EU's relations with Eastern Europe and Central Asia. Partnership and Co-operation Agreements*. Disponible en http://cc.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/index.htm

104. El Programa ha cubierto, asimismo, otros Acuerdos complementarios adoptados por los NEI y la CE (y en algún caso la CEECA) como el relativo a la siderurgia y al acero, adoptado con la Federación Rusa.

105. Las acciones regionales representaban durante esos años el 30% del total del presupuesto destinado a Rusia. Tras la adhesión de Finlandia a la UE en 1995, Rusia se convierte

ha quedado dicho. En el período 1996-1999 Rusia recibió 2.200 millones de euros, que suponían las dos terceras partes del total del Programa. En el marco del nuevo paquete de medidas para los años 2000-2006, el Programa TACIS aparece cada vez como un instrumento de realización de los proyectos adoptados en el marco de los diferentes Acuerdos suscritos con los NEI, siendo su dimensión de asistencia, con un carácter estrictamente técnico, cada vez menor¹⁰⁶ y aceptándose por primera vez la reiterada reivindicación de la Federación Rusa consistente en la ampliación de las actividades del Banco Europeo de Inversiones a su territorio¹⁰⁷, sin olvidar la dimensión regional de la cooperación¹⁰⁸.

En definitiva, puede afirmarse que el programa TACIS constituyó desde el principio un instrumento de la política exterior de la Comunidad Europea

por primera vez en vecina de la UE, con quien comparte más de 1.300 Kms de frontera. La elección de la región rusa del noroeste (Carelia, Mourmansk, Arkhangelsk, Novgorod y San Petersburgo) como región prioritaria del Programa en 1995, permitió a Rusia identificar cuatro sectores como destinatarios de los proyectos: la reestructuración de empresas, los recursos humanos, los transportes y las telecomunicaciones, y el medio ambiente. Los programas Intereg y de cooperación transfronteriza fueron, asimismo, operativos en este contexto. Otros ámbitos cubiertos por el Programa fueron la cooperación aduanera, o la puesta en marcha de centros regionales para la protección medioambiental, destinándose en ocasiones a apoyar iniciativas más específicas, como la creación de un Centro internacional de ciencia y tecnología dedicado a explotar con fines pacíficos las competencias de antiguos especialistas en materia de armamento soviético; a reciclar en empleos civiles a antiguos oficiales del Ejército soviético, o al funcionamiento de un Centro europeo ruso de política económica, entre otros. Cfr. BAYOU, C., "Les relations économiques Union européenne-Russie. De la nécessaire définition d'un projet", *Le courrier des pays de l'Est*, n° 434, novembre 1998, pp. 23-24.

106. El Programa atribuyó en el año 2000 a Rusia un total de 92 millones de euros, de los cuales, 38 millones se destinaban al plan de reformas del Gobierno (en particular las sociales), 20 millones para la ayuda a las PYMEs y a las Administraciones regionales y locales, y 34 millones para la seguridad nuclear. Cfr. BAYOU, C., "Les relations entre l'Union européenne et la Russie: vers une nouvelle frontière?", *Cahiers du Centre universitaire de Recherche européenne et internationale*, n° 16 (janvier 2002). Disponible en <http://web.upmf-grenoble.fr/cuireil/cahier/16/bayou.pdf>

107. Los primeros proyectos financiados en el año 2001 en Rusia fueron en el sector de la protección medioambiental, en particular la depuración de aguas en el "oblast" de Kaliningrado y en San Petersburgo. *Ibid.*

108. A título de ejemplo, la cooperación regional TACIS 2002-2003, dotada con un presupuesto de 195 millones de euros y destinada al conjunto de los países de la CEI y Mongolia, cubre una serie de ámbitos de actuación, en los que participa Rusia (salvo en TRACECA) con porcentajes mayoritarios en relación con el resto: de todos ellos, la cooperación regional o inter-estatal, con 67 millones de euros constituye el sector mejor dotado de presupuesto, en el que destacan las infraestructuras, como INOGATE (Red de transporte de petróleo y gas del Caspio a Europa Occidental) y TRACECA (Corredor de transporte Europa-Cáucaso-Asia Central); Medioambiente, y Justicia y Asuntos de Interior. Cfr. *TACIS. Assistance technique à la Communauté des États Indépendants*. Informations générales. Disponible en <http://www.rpfFrance.org/CEC/fiches/TACIS.htm>.



en el espacio post-soviético y en particular en Rusia, que, a pesar de sus carencias, ha favorecido de forma muy notable el proceso de reformas y ha potenciado de forma sólida las relaciones con los actores de la vida política, económica y social de los NEI, hasta la conclusión de los Acuerdos de Colaboración y Cooperación suscritos por la CE con cada uno de ellos, constituyendo al mismo tiempo el principal instrumento de aplicación de sus disposiciones desde su entrada en vigor.

V. LUCES Y SOMBRAS DEL PROGRAMA

El Programa TACIS ha fomentado de forma sostenida la consolidación del Estado de Derecho y la transición hacia la economía de mercado de los Nuevos Estados Independientes surgidos de la desintegración soviética. Asimismo, el Programa ha tenido en cuenta la diversidad de las necesidades de los Estados beneficiarios, así como los progresos realizados en el proceso de reformas, sin ignorar las prioridades regionales.

Por otra parte, TACIS ha constituido un instrumento muy valioso para desarrollar los diversos Acuerdos de Colaboración y Cooperación con tales países, al mismo tiempo que ha fomentado la cooperación sectorial. En particular se ha potenciado la cooperación transfronteriza (entre los propios países beneficiarios, y entre éstos y la UE, incluyendo a los países candidatos a la adhesión); la cooperación nuclear (a través del Programa de Seguridad Nuclear); y la cooperación en materia universitaria (a través de Tempus).

Podemos afirmar que el impacto del Programa TACIS en la transición democrática y económica de los NEI, así como en el proceso de reformas institucionales y administrativas, ha sido significativo en la medida en que la línea política que ha inspirado el Programa desde su lanzamiento en 1991 por la Unión Europea, ha sido clara y definida, y en que, además, la financiación sostenida durante este largo período ha permitido incidir en sectores que se han considerado prioritarios, obteniendo, en caso de necesidad, financiación complementaria.

No obstante, y a pesar de ciertos éxitos parciales, el Programa TACIS ha sido objeto de numerosas críticas relativas a su rigidez y lentitud, su exceso de burocratización, el modo de gestión derivado del hecho de que el centro de decisión se halle demasiado alejado del terreno de acción o la ausencia de una visión de conjunto de una administración preocupada por la financiación de muchos proyectos, cuya coherencia no estaba asegurada, a pesar de las "bue-



nas intenciones” y de la “buena conciencia” occidental que subyace en la puesta en marcha y desarrollo del Programa¹⁰⁹.

La Comisión emprendió en el año 2000 una serie de reformas estructurales en aras a mejorar la gestión de la ayuda a los terceros países a través de una aplicación más racional, rápida y efectiva de la cooperación. El primer efecto de la reforma fue la creación de la Oficina de Cooperación EuropeAid, que implicó la instauración de nuevos métodos de trabajo y con ellos de una mayor rapidez y eficacia operativas. En segundo lugar, la apertura de un proceso de desconcentración a partir del año 2002 que partió del principio de que los proyectos y programas comunitarios se gestionan más ágil y eficazmente por las Delegaciones de la Comisión abiertas en los países destinatarios que de forma centralizada desde Bruselas.

El proceso de desconcentración ha implicado reasignar efectivos especializados desde Bruselas a los países beneficiarios, con lo cual los proyectos de cooperación bilateral se gestionan directamente por las Delegaciones descentralizadas, lo que ha permitido acelerar la aplicación y mejorar la calidad de los proyectos bilaterales.

En tercer lugar, la puesta en práctica de una concepción operativa más coherente que integra el conjunto de las fases del proyecto desde la programación a la evaluación final, ha contribuido igualmente a una mejor coordinación y eficacia de los diferentes instrumentos de cooperación. La simplificación y racionalización de los procedimientos decisorios han desembocado en una programación más eficaz, basada en los documentos de estrategia, con una duración de seis años, en los programas indicativos nacionales y regionales, con una duración de tres años, y en los planes de financiación anual para cada país beneficiario, los cuales, comprendiendo el nivel regional, reúnen el conjunto de los proyectos y acciones que se benefician, en el marco de cada ejercicio anual, de una financiación TACIS.

La reforma ha permitido igualmente equilibrar los grandes proyectos, basados en reformas importantes de los NEI, con los proyectos tradicionales de asistencia técnica, lo que se ha traducido en una mejora de la calidad y de los resultados del Programa TACIS, a lo que, asimismo, ha contribuido la mayor implicación de los beneficiarios en la toma de decisiones al lograr una mayor identificación y penetración con los proyectos.

Con independencia de que, como ocurre en la mayor parte de las operaciones de cooperación financiera internacional, el ritmo de los pagos del pro-

109. PAGÉ, J.P., “Peut-on aider la Russie?...”, *op. cit.*, 13 y 14.



grama TACIS está en relación directa con el tipo de operación para el que los compromisos han sido efectuados, siendo en general lento, la experiencia acumulada en los años de funcionamiento del Programa, permitieron a la Comisión proponer una mejora de la programación y de la aplicación de la ayuda, de tal forma que la financiación estuviera vinculada más estrechamente a la voluntad de los socios de avanzar en la consecución de los objetivos de los Acuerdos de Colaboración y Cooperación, en particular a la aceleración de las reformas políticas y económicas.

La reforma del Programa en 1999¹¹⁰ propició una mayor descentralización que se tradujo en una mejora de la gestión pero a pesar de ello, puede afirmarse que TACIS no ha sido un Programa plenamente eficaz, como lo ha puesto de manifiesto recientemente el Informe de auditoría del Tribunal de Cuentas¹¹¹ sobre los proyectos financiados por TACIS en Rusia, en el que se denuncian una vez más, la falta o indefinición de objetivos, los retrasos en la aplicación, la defectuosa difusión o la falta de evaluación de los proyectos aprobados, que resultan en su mayor parte extrapolables al conjunto del Programa.

En efecto, el Tribunal consideró que, en términos generales, la eficacia de la utilización de los fondos TACIS ha sido escasa, por lo que la evaluación global de la realización de los proyectos del Programa en Rusia no ha sido positiva. Las deficiencias principales han afectado a la planificación y administración del Programa, pues aunque la Comisión dispone de sistemas de programación pormenorizada con el objetivo de garantizar la eficacia de la utilización de los fondos asignados a cada actividad, el proceso resulta demasiado largo, dada la necesidad de preparar y aprobar los documentos de programación y de llevar a cabo las pertinentes consultas. Como afirma el Tribunal de Cuentas, a pesar de los sistemas de programación exhaustivos y de los esfuerzos de la Comisión, en muchas ocasiones no existió un diálogo real con las autoridades y beneficiarios de la Federación Rusa, lo que provocó que, en determinados casos, las autoridades del país destinatario de la ayuda aceptaron asistencia que de hecho los beneficiarios finales no deseaban¹¹².

En cuanto a los objetivos, en algunas ocasiones fueron imprecisos, no pudieron medirse o se basaron en supuestos poco realistas, lo que determinó

110. Reglamento TACIS nº 99/2000 del Consejo, adoptado el 29 de diciembre de 1999. *DOCE L*, de 18 de enero de 2000.

111. Tribunal de Cuentas. Informe especial nº 2/2006 sobre la realización de los proyectos financiados por TACIS en la Federación de Rusia, acompañado de las respuestas de la Comisión. *DOUE C* 119/1, de 19-5-2006, párrs 50 y s.s.

112. *Ibid.*, p. 6, párr. 22.



que los presupuestos de los proyectos estuvieran mal fundamentados. Por otra parte, la selección de los beneficiarios para participar como socios en los proyectos no resultó adecuada en otras ocasiones o por que los proyectos excedían su ámbito de competencias, por que el beneficiario no estaba preparado o no tenía capacidad para aprovechar la ayuda. Con demasiada frecuencia, se detectó una falta de cooperación entre las autoridades federales y regionales, o entre las diferentes autoridades regionales. En otros casos, se observó que algunos proyectos de mayor cuantía, eran en realidad la suma de muchos proyectos pequeños con múltiples objetivos y varios beneficiarios.

A pesar de que el Reglamento TACIS debía fomentar la cofinanciación de los proyectos con los Estados beneficiarios, con el objetivo de potenciar la participación de éstos en la consecución de los resultados previstos, los requisitos de cofinanciación han sido poco frecuentes en los proyectos TACIS. No obstante, la mayoría de los proyectos contemplaban contribuciones en especie de los beneficiarios, como poner a disposición del contratista personal local o instalaciones diversas que, en muchas ocasiones, no se cumplieron.

El Programa ha registrado retrasos y demoras considerables en el proceso de ejecución de muchos de los proyectos aprobados, afectando, de forma particular a la fase de arranque, que generalmente es la más importante. Los retrasos se debieron en muchas ocasiones a las deficiencias en la preparación de los proyectos y al hecho de que, dada la calidad inadecuada de los pliegos de condiciones, se requirieron numerosas autorizaciones para poder introducir los cambios pertinentes en la puesta en marcha y ejecución de los proyectos, provocando, a su vez, mayores retrasos.

Aunque la supervisión de los proyectos, que generalmente se encargó a una empresa de consultoría externa, fue, en general, satisfactoria, sin embargo, la difusión, sostenibilidad y evaluación de los proyectos se consideró insuficiente por el Tribunal de Cuentas¹¹³. En efecto, los fondos dedicados para la difusión tanto por parte de la Comisión como de las autoridades locales resultaron por lo general insuficientes, lo que provocó que la actividades de divulgación de los proyectos y de sus resultados resultaran muy limitadas.

En este sentido, conviene señalar que la Comisión no articuló un sistema adecuado para divulgar eficazmente los resultados obtenidos por los pro-

113. *Ibid.*, p. 10, párrs. 50 a 53.



yectos TACIS y de esta forma extraer las conclusiones pertinentes. Ello contribuyó a que, en numerosas ocasiones, existieran problemas de diversa naturaleza para obtener los resultados de los proyectos y a que rara vez, los beneficiarios utilizaran los resultados o siguieran desarrollándolos y avanzando en esa misma dirección. Aunque la Comisión lleva a cabo evaluaciones a nivel sectorial o nacional, en muy pocas ocasiones lleva a cabo evaluaciones de proyectos específicos, lo que en el caso de TACIS ha resultado claramente insuficiente¹¹⁴, dada la cantidad de fondos invertidos y el carácter de proyectos piloto que tuvieron muchos de ellos.

Es evidente que las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas a la Comisión con ocasión de la fiscalización de los proyectos financiados por TACIS en la Federación Rusa¹¹⁵, y que en su mayor parte son extrapolables al conjunto de los NEI, deberían ser tenidas en cuenta en la nueva fase que se ha abierto en el presente año de 2007 con la entrada en vigor del Nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). En efecto, el proceso de programación debe acortarse y la planificación de los programas debe ser el resultado de un verdadero diálogo entre la Comisión y los beneficiarios, que implique el compromiso real de éstos en el proceso. Por otra parte, sólo deberían financiarse aquellos proyectos cuyos objetivos estén claramente definidos y sean realistas y compartidos entre ambas partes, procurando que los comités de seguimiento tengan las competencias necesarias para tal fin y que los beneficiarios participen en la cofinanciación de los mismos.

El Tribunal de Cuentas recomendó igualmente¹¹⁶ que, en aras a conseguir una organización estable y una actuación rigurosa en la gestión de los proyectos, la Comisión debe evitar agrupar varios proyectos pequeños en un proyecto de mayor cuantía con múltiples objetivos y varios beneficiarios, y debe reaccionar rápidamente ante las posibles deficiencias en la ejecución de los proyectos, estableciendo al mismo tiempo criterios claros por lo que respecta a la duración de los procedimientos administrativos. Finalmente, y por lo que se refiere a la sostenibilidad de los proyectos, la Comisión debe tenerla en cuenta en la fase de planificación, garantizando su evaluación posterior así como el acceso a la información sobre los resultados obtenidos.

114. En el caso de la Federación Rusa, tan sólo se evaluaron dos de los veintinueve proyectos seleccionados por el Tribunal de Cuentas para llevar a cabo la fiscalización pertinente. *Ibid.*, p. 10, párr. 53.

115. *Ibid.*, p. 11, párr. 56.

116. *Ibid.*, p. 11, párr. 56.

VI. LA SUSTITUCIÓN DEL PROGRAMA TACIS POR EL INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN (IEVA)

A partir del 1 de enero de 2007, y en el marco de la Política Europea de Vecindad, el Nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación¹¹⁷ ha venido a reemplazar el conjunto de los instrumentos existentes, en particular TACIS. El Reglamento define en su artículo 1 el objeto y ámbito de aplicación del nuevo IEVA, al establecer que se destina “a proporcionar ayuda comunitaria para el desarrollo de una zona de prosperidad y buena vecindad” que abarque la Unión Europea y los países socios enumerados en el Anexo¹¹⁸. Dicha ayuda deberá utilizarse primordialmente en beneficio de los países socios, aunque también podrá utilizarse en interés común de los Estados miembros y de los países socios y sus regiones con el objetivo de promover la cooperación transfronteriza y transregional que el propio Reglamento define en su artículo 6.

De destacar es la disposición contenida en el párrafo 3º de dicho artículo 1, ya que establece los principios que inspiran las relaciones de la UE con los países socios y que se concretan en los valores de la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, que trata de impulsar a través del diálogo y la cooperación. Para garantizar el cumplimiento de tales principios, el artículo 28 del Reglamento incorpora una cláusula de suspensión de la ayuda comunitaria que actuará cuando un país beneficiario no respete tales principios. En este caso, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá adoptar las medidas apropiadas en relación con toda ayuda concedida a cualquier país destinatario. En este supuesto, tales ayudas se utilizarán primordialmente para apoyar acciones llevadas a cabo por agentes no gubernamentales y destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como a apoyar los procesos de democratización en los países vecinos.

117. Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. *DOUE* L 310/1, de 9 de noviembre de 2006.

118. De los diecisiete países enumerados en el Anexo, siete corresponden a antiguas repúblicas soviéticas, hoy Estados independientes: Armenia, Azerbayán, Belarús, Federación Rusa, Georgia, Moldova y Ucrania; y los diez restantes corresponden a Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC): Argelia, Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruccos, Siria y Túnez.



El Reglamento establece en su artículo 2, el alcance de la ayuda comunitaria, que “promoverá una cooperación reforzada y una integración económica progresiva entre la Unión Europea y los países socios”, y fomentará, en particular, la aplicación de los acuerdos existentes o futuros, así como la buena gobernanza y el desarrollo social y económico equitativo. A tal efecto, se incorporan un total de veintinueve áreas de cooperación, que van desde el fomento de las reformas y el diálogo político, el Estado de Derecho o la protección medioambiental, a cuestiones relativas al ámbito económico, político, social o cultural. Sin embargo, procede hacer notar que dada la amplitud y diversificación de los diferentes temas que cubren la totalidad de la agenda de la Unión Europea con los países vecinos, no se determinan, en contrapartida, con la claridad y exactitud deseables cuáles son las prioridades políticas del nuevo Instrumento¹¹⁹, las cuales se fijarán teniendo como referencia los planes de acción u otros documentos equivalentes (art. 3,1).

La programación de la ayuda comunitaria se efectuará de conformidad con el marco político global que proporcionan los acuerdos existentes o futuros que establezcan una asociación con los países vecinos, así como las correspondientes comunicaciones de la Comisión y las conclusiones del Consejo por las que se establecen las directrices de las políticas comunitarias en tales países.

La ayuda comunitaria, que deberá complementar o apoyar las correspondientes estrategias y medidas nacionales, regionales o locales, resultará de la colaboración entre la Comisión y los beneficiarios, pudiendo ser participes de la asociación, no sólo las autoridades nacionales, sino también las autoridades regionales y locales —que podrán participar, a petición de los países beneficiarios, en la preparación, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos— así como los interlocutores económicos y sociales, la sociedad civil y otros organismos pertinentes. Generalmente, la ayuda comunitaria será cofinanciada por los países beneficiarios mediante fondos públicos, contribuciones u otras fuentes, aunque este requisito puede obviarse en casos debidamente justificados y en particular cuando sea necesario para apoyar el desarrollo de la sociedad civil, en especial en acciones destinadas a promover la democratización y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales¹²⁰.

El artículo 5 del Reglamento exige que los programas y proyectos financiados en virtud del mismo, sean coherentes y compatibles con las políticas

119. Cfr. NATORSKI, M., “El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación: conteniendo expectativas en tiempos de escasez”, *Obs Breve* 26/2007, p. 2.

120. Cfr. Art. 4, 4 del Reglamento.

comunitarias, con los acuerdos celebrados con los países socios y con los acuerdos multilaterales y los convenios internacionales de los que sean Partes, debiendo garantizarse igualmente la coherencia entre la ayuda comunitaria prestada en virtud del presente Reglamento y la ayuda financiera prestada por la Comunidad y sus Estados miembros a través de otros instrumentos financieros internos y externos, en particular del BEI. La coordinación de los respectivos programas de ayuda comunitarios para garantizar la eficacia y eficiencia de la ayuda prestada, se llevará a cabo por la Comisión y los Estados miembros a través de consultas periódicas e intercambios frecuentes de información, en particular sobre el terreno¹²¹.

En cuanto al tipo de programas, la ayuda comunitaria se ejecutará, en virtud del artículo 6 del Reglamento, a través de dos grandes tipos de acciones:

“a) documentos de estrategia nacionales, plurinacionales y transfronterizos, y programas orientativos plurinacionales mencionados en el artículo 7, que abarcarán:

- i) programas nacionales o plurinacionales, que abordarán la ayuda a un país socio o a la cooperación regional y subregional entre dos o más países socios y en los que podrán participar Estados miembros;
- ii) programas de cooperación transfronteriza, que abordarán la cooperación entre uno o más Estados miembros y uno o más países socios en regiones limítrofes con su parte de frontera exterior de la Comunidad.

b) programas operativos conjuntos de cooperación transfronteriza conforme a lo dispuesto en el artículo 9; programas de acción anuales conforme a lo dispuesto en el artículo 12; medidas especiales conforme a lo dispuesto en el artículo 13”.

En el supuesto de los programas nacionales o plurinacionales¹²², se adoptarán documentos de estrategia que reflejarán el marco político y el plan de acción, ya mencionados en el artículo 3, y serán coherentes con los principios, también mencionados, y contenidos en los artículos 4 y 5, relativos a la

121. La Comisión, en relación con los Estados miembros, será igualmente la encargada de adoptar las medidas necesarias para garantizar la coordinación y la cooperación adecuadas con las organizaciones y entidades multilaterales y regionales, en particular las instituciones financieras internacionales, agencias y programas de las Naciones Unidas y donantes no comunitarios.

122. Los programas plurinacionales podrán incluir medidas de cooperación transregional, entendiéndose por tal la cooperación entre Estados miembros y países socios que comparten intereses y desafíos comunes, y que se destina al beneficio común, pudiéndose desarrollarse en cualquier parte del territorio de los países socios y de los Estados miembros (art. 6.2).



complementariedad, cofinanciación compatibilidad y coordinación. De conformidad con el artículo 7, 1, los documentos de estrategia se establecerán para un período compatible con las prioridades fijadas en el marco político e incluirán programas indicativos plurianuales con las correspondientes asignaciones financieras y los objetivos prioritarios para cada país o región.

La determinación de las asignaciones para cada programa la llevará a cabo la Comisión de acuerdo con criterios transparentes y objetivos y teniendo en cuenta las características específicas y las necesidades de cada país o región, así como los avances en la aplicación de los objetivos acordados y la capacidad de gestionar y absorber la ayuda comunitaria. En el momento de determinar la asignación de fondos para los programas de cooperación transfronteriza, a los que contribuirá el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, la Comisión tendrá en cuenta de forma particular la población de las zonas beneficiarias y sus características específicas.

Los documentos de estrategia podrán ser objeto de una revisión *ad hoc* en casos de crisis o de amenazas a la democracia, al Estado de Derecho, a los derechos humanos y libertades fundamentales o desastres naturales o provocados por el hombre¹²³.

La Comisión, que estará asistida por un Comité, presentará los programas de acción y los programas conjuntos de cooperación transfronteriza al Parlamento Europeo y a los Estados miembros para su información en el plazo de un mes a partir de su adopción, adoptará las medidas especiales no previstas en los documentos de estrategia o en los programas indicativos plurianuales y llevará a cabo los procedimientos de gestión pertinentes. Asimismo, evaluará periódicamente los resultados de las políticas y programas geográficos y transfronterizos, de las políticas sectoriales, así como de la eficacia de la programación y los progresos alcanzados en la aplicación de las medidas adoptadas, y presentará al Parlamento Europeo y al Consejo, un informe anual sobre la ejecución de la ayuda comunitaria¹²⁴.

Se trata, en definitiva, de un mecanismo mucho más flexible y orientado a políticas concretas, cuyos objetivos primordiales son el desarrollo sostenible y la aproximación a las políticas y normas de la Unión Europea, de conformidad con las prioridades acordadas en los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad y con la Asociación Estratégica con Rusia. Todo parece indicar que el incremento de la financiación que implica el IEVA, constituye un signo del mayor compromiso de la UE para con sus vecinos, hecho

123. Cfr. Art. 7, 6 del Reglamento.

124. Cfr. Arts. 12, 13, 18, 24, 25 y 26 del Reglamento.

que parece constatar la puesta en marcha, por parte de la Comisión, de un cuantioso Fondo de Gobernanza, avanzándose, asimismo, en la creación de un Fondo de Inversión de Vecindad, con el objetivo de potenciar el efecto de las medidas presupuestarias de la UE, contribuyendo, al mismo tiempo, a recabar recursos de los grandes donantes¹²⁵.

El hecho de que la ayuda comunitaria se ejecute a través del sistema de programación y ejecución de la asistencia comunitaria ya existente en TACIS, en particular con los documentos de estrategia, programas indicativos plurianuales y programas de acción¹²⁶, determina que la evaluación de los resultados del nuevo IEVA, requerirá una cierta perspectiva temporal, teniendo en cuenta además que durante los próximos años se seguirán ejecutando las ayudas ya comprometidas por los Programas existentes, en particular por el Programa TACIS¹²⁷.

El total presupuestado para el IEVA durante el período 2007-20013 asciende a 11.967 millones de euros¹²⁸ lo que supone un incremento del 32% en términos reales sobre el período anterior¹²⁹. Según las previsiones de la Comisión, el ritmo de pagos sobre el total de los compromisos será lento en los

125. Medidas que fueron acogidas muy positivamente por el Consejo de la UE. Cfr. *Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. 18 y 19 de junio de 2007. Conclusiones del Consejo sobre el fortalecimiento de la Política Europea de Vecindad*. Bruselas. 19 de junio de 2007, Anexo, p. 3.

126. Con la novedad de que en el ámbito de la cooperación transfronteriza, se eliminan algunos obstáculos y se agilizan los trámites burocráticos

127. En cualquier caso, la ejecución de la ayuda debe estar precedida de un proceso de programación que puede durar hasta tres años. Como afirma Natorski, y a título de ejemplo, el nivel de pagos previsto por la Comisión para el año 2009 alcanzará la modesta cantidad de 832 millones de euros (a los que habría que sumar otros 63 de asistencia técnica y administrativa, llegando a un total de 895 millones de euros), lo que supone alrededor de 50 millones de euros de media para cada uno de los diecisiete beneficiarios, lo cual puede considerarse una cantidad escasa si se compara con los 60 millones de euros presupuestados para la ayuda en la implementación del Plan de Acción sobre Justicia y Asuntos de Interior acordado entre la UE y Ucrania para el período 2004-2006, o los más de 150 millones de euros comprometidos sólo para Marruecos en el año 2004 (cfr. Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre MEDA y la ayuda financiera a Palestina –evaluación, ejecución y control–. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu>). NATORSKI, M., “El Instrumento Europeo de Vecindad...”, *op. cit.*, p. 2.

128. De los que 469 millones de euros corresponden a la asistencia técnica y administrativa. Cfr. *Commission des Communautés européennes. Proposition modifiée de Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat*. COM (2004) 628 final/2. 2004/0219 (COD). Bruxelles, le 24.5.2006, p. 6.

129. Si se compara esta cantidad con los aproximadamente 8.400 millones de euros asignados a los Programas TACIS y MEDA para el período 2000-2006.



primeros años del período para incrementarse a menudo que transcurra éste¹³⁰, aunque dada la experiencia acumulada hasta el momento presente por los Programas a los que aquél sustituye, MEDA y TACIS, tiene pocas probabilidades de ser cumplido en su totalidad, por los problemas de absorción que suelen tener los Estados beneficiarios de la misma.

VII. CONCLUSIONES

El programa TACIS constituyó desde el principio un instrumento de la política exterior de la Comunidad Europea en el espacio post-soviético y en particular en Rusia, y, a pesar de sus carencias, ha favorecido de forma muy notable el proceso de reformas y ha potenciado de forma sólida las relaciones con los actores de la vida política, económica y social de los NEI. Por otra parte, TACIS ha constituido un instrumento muy valioso para desarrollar los diversos Acuerdos de Colaboración y Cooperación, adoptados por la CE con los NEI, al mismo tiempo que ha fomentado la cooperación sectorial.

Podemos afirmar que el impacto del Programa TACIS en la transición democrática y económica de los países destinatarios, así como en el proceso de reformas institucionales y administrativas, ha sido significativo en la medida en que la línea política que ha inspirado el Programa desde su lanzamiento en 1991 por la UE, ha sido clara y definida, y en que, además, la financiación sostenida durante este largo período ha permitido incidir en sectores que se han considerado prioritarios.

Sin embargo, y a pesar de ciertos éxitos parciales, el Programa TACIS ha sido objeto de numerosas críticas relativas a su rigidez y lentitud, su exceso de burocratización, el modo de gestión derivado del hecho de que el centro de decisión se haya encontrado demasiado alejado del terreno de acción o a la ausencia de una visión de conjunto de una administración preocupada por la financiación de muchos proyectos, cuya coherencia no estaba siempre asegurada.

130. La relación entre compromisos y pagos durante todo el período (2007-2013) según las estimaciones de la Comisión sería el siguiente: 2007 (1.475 millones de euros de compromisos y 220 de pagos); 2008 (1.515 de compromisos y 592 de pagos); 2009 (1.587 de compromisos y 895 de pagos); 2010 (1.655 de compromisos y 1.185 de pagos); 2011 (1.757 de compromisos y 1.465 de pagos); 2012 (1.922 de compromisos y 1.616 de pagos); 2013 y siguientes –sólo para los pagos– (2.056 de compromisos y 5.944 de pagos). Cfr. *Commission des Communautés européennes. Proposition modifiée de Règlement du Parlement Européen et du Conseil...*, doc. cit., p. 6.



La reforma del Programa en 1999 propició una mayor descentralización que se tradujo en una mejora de la gestión pero a pesar de ello, puede afirmarse que TACIS no ha sido un Programa plenamente eficaz, como lo ha puesto de manifiesto recientemente el Informe de auditoría del Tribunal de Cuentas sobre los proyectos financiados por TACIS en Rusia, en el que se denuncian una vez más, la falta o indefinición de objetivos, los retrasos en la aplicación, la defectuosa difusión o la falta de evaluación de los proyectos aprobados, que resultan en su mayor parte extrapolables al conjunto del Programa.

El Programa ha intentado tener en cuenta las necesidades específicas de los países destinatarios, así como los progresos realizados en el proceso de reformas, sin ignorar las prioridades regionales. No obstante, ha tenido un desarrollo desigual a lo largo de las tres períodos en los que se ha dividido su acción, siendo objeto de una notable mejora durante el último período 2000-2006.

A esta mejora significativa contribuyeron las reformas introducidas por la Comisión a partir del año 2000 con el objetivo de mejorar la gestión del Programa a través de una aplicación más racional, rápida y efectiva de la cooperación con los terceros países, en particular con los NEI. La creación de la Oficina EuropeAid ha implicado la instauración de nuevos métodos de trabajo y con ellos de una mayor rapidez y eficacia operativas. Muy positivo ha sido igualmente el proceso de desconcentración en la medida en que ha permitido que los proyectos y programas comunitarios se gestionen más eficazmente por las Delegaciones de la Comisión en los países destinatarios.

Las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas a la Comisión con ocasión de la fiscalización de los proyectos financiados por TACIS en la Federación Rusa, y que, como ya advertimos, en su mayor parte son extrapolables al conjunto de los NEI, deberían ser tenidas en cuenta en la nueva fase que se ha abierto en el presente año de 2007 con la entrada en vigor del Nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). En particular en lo relativo al proceso de programación, que debería acortarse, y a la planificación de los programas, que debe ser el resultado de un verdadero diálogo entre la Comisión y los beneficiarios, que implique el compromiso real de éstos en el proceso.

La progresiva aplicación del IEVA debería realizarse focalizando el apoyo comunitario en un número limitado de ámbitos de intervención y de programas clasificados como estratégicos, y con capacidad de potenciar la integración y competitividad regional, garantizando, al mismo tiempo, una transición rápida a los nuevos procedimientos para evitar consecuencias negativas para la futura ejecución, sin ignorar la continua mejora que requieren las prácticas de gestión con el objetivo de evitar dilaciones en el proceso.



Resumen

El presente trabajo se dedica a analizar la evolución del Programa TACIS durante el período 1991-2006, tanto en lo relativo a su marco normativo, ámbitos de actuación y dotación financiera, como a los países beneficiarios, en particular los llamados Nuevos Estados Independientes (NEI), miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). La cooperación interregional, interestatal y transfronteriza, es, asimismo, objeto de un análisis específico. Las cuestiones positivas que ha implicado el Programa, como, en particular, las negativas, son analizadas con sentido crítico, dedicando la parte final del trabajo a la sustitución del Programa TACIS por el nuevo IEVA, en vigor desde el 1 de enero de 2007.

Résumé

Le présent travail est consacré à l'analyse de l'évolution du programme TACIS de 1991 à 2006, que se soit au niveau du cadre normatif, les champs d'application et la dotation économique, ou au niveau des bénéficiaires, et en particulier ce que l'on appelle les nouveaux Etats Indépendants (NEI), membres de la Communauté d'Etats indépendants (CEI). La coopération interrégionale, interétatique et transfrontalière est, de même, l'objet d'une analyse particulière. Les questions positives qu'a impliqué le programme, mais aussi, et en particulier, les négatives, sont analysées de manière critique, la dernière partie du travail étant dédiée à la substitution du programme TACIS par le nouveau IEAV, en application depuis le premier janvier 2007.

