

LAS POLÍTICAS DE AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA LOS NUEVOS ESTADOS INDEPENDIENTES

KEPA SODUPE*

INTRODUCCIÓN

LOS CAMBIOS PROMOVIDOS EN EL MUNDO SOCIALISTA a partir del acceso al poder de Mijail Gorbachov en 1985, tuvieron como resultado una alteración radical en la naturaleza de la política internacional. De una manera inesperada, el proceso abierto por el conjunto de reformas que se englobó bajo la denominación de perestroika terminaría en el derrumbe de los regímenes comunistas. En Europa, el colapso del comunismo puso fin a la división del continente en dos bloques opuestos, y abrió la posibilidad de construir en él un nuevo estado de cosas.

La Comunidad Europea siguió con atención el desarrollo de los acontecimientos en toda Europa del Este. Algunos autores han subrayado la influencia de estos acontecimientos en las propuestas de avance en la unión política recogidas en el Tratado de Maastricht.¹ Tales propuestas pretendían dotar de una mayor solidez a la Comunidad frente al clima creciente de inestabilidad e incertidumbre imperante en el territorio de sus vecinos orientales. Al mismo tiempo que acordaban profundizar en el proyecto de integración, los gobernantes europeos consideraron necesario adoptar una política más abierta con respecto al Este. En el comunicado dado a conocer con motivo del Consejo

* La elaboración de este artículo ha sido posible gracias a la ayuda recibida de la Universidad del País Vasco (UPV 107.323-HA 041/94).

¹ Tsakaloyannis, "'The Acceleration of History' and the Reopening of the Political Debate in the European Community", *Journal of European Integration*, vol. XIV, núm. 2-3, 1991, pp. 85-86.

Europeo celebrado en Estrasburgo en diciembre de 1989, se dice: "En estos tiempos de cambios profundos y rápidos, la Comunidad constituye y debe continuar siendo el punto de referencia y el polo de atracción. La Comunidad sigue siendo la piedra angular de la nueva arquitectura europea y, por su voluntad de apertura, el lugar de amarre del futuro equilibrio europeo".²

Cabe destacar que cuando los jefes de Estado y de gobierno de la Comunidad se referían al "deseo de apertura" en 1989, tenían en mente a los países de Europa Central y, posiblemente, a los dos situados más al este: Rumania y Bulgaria. En aquellas fechas, ninguno de ellos hubiera imaginado que tan sólo dos años después la Unión Soviética desaparecería. Con la consumación de este hecho, la Comunidad Europea tuvo que proceder a reorientar sus relaciones con los estados sucesores de la URSS.

No cabe duda del enorme interés comunitario en las reformas políticas y económicas en curso en los Nuevos Estados Independientes (NEI). Y ello por varias razones. En primer lugar, dichas reformas suponen la introducción de regímenes democráticos y la implantación de economías de mercado. Adicionalmente, implican la integración de las economías de los NEI en la economía mundial, a través de su adhesión a organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el FMI y el GATT. La satisfactoria conclusión de las reformas representaría extender al ámbito de tales países valores que en el mundo occidental han estado generalmente asociados a la adopción de políticas exteriores democráticas. En segundo lugar, la sustitución del modelo planificador está ocasionando, probablemente en mayor medida de lo esperado, dislocaciones económicas y sociales de consideración. Esta circunstancia podría traducirse en fuertes movimientos migratorios en busca de oportunidades de trabajo en otros lugares de Europa o en el agravamiento de los riesgos asociados a la seguridad de las plantas nucleares en suelo de los NEI. Por último, cabe señalar que un desarrollo poco satisfactorio de las reformas podría repercutir negativamente en territorios próximos al desaparecido Estado soviético. La aparición de situaciones de necesidad extrema o de conflictos civiles en Rusia o en Ucrania generarían seguramente efectos que se extenderían a Europa Central y del Este, pudiendo comprometer en esta región el futuro de los procesos de cambio.

De estas consideraciones se desprende que, a no ser que las crecientes dificultades lleven al poder a un gobierno con posiciones radi-

² *Boletín de las Comunidades Europeas (BCE)*, núm. 12, 1989, p. 15.

cales, el carácter de los riesgos políticos procedentes de la antigua Unión Soviética ha de ser replanteado. Para los gobernantes comunitarios, el peligro comunista ha sido remplazado por un clima general de inestabilidad, difícilmente combatible, como en el pasado, por medios militares tradicionales. La respuesta comunitaria a ese clima general de inestabilidad fue perfilada en la cumbre de Roma celebrada en diciembre de 1990, cuando el régimen soviético aún permanecía en pie.³ En ella se sentaron las bases de la estrategia comunitaria, primero, hacia la Unión Soviética, y más tarde, hacia los nuevos estados que surgieron de ella. Es posible que la decisión con mayor capacidad para estructurar el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y la entonces URSS fuera la invitación cursada por el Consejo Europeo a la Comisión para que, junto con las autoridades soviéticas, explorara las posibilidades de concluir un "gran acuerdo". Esta decisión constituye el antecedente inmediato de la serie de acuerdos de asociación y cooperación que han venido firmándose desde 1994 con los NEI. El contenido de los mismos prevé la institucionalización de un diálogo político, la concesión del tratamiento de nación más favorecida⁴ y la formalización de una cooperación en una gran variedad de campos.

Pero, para que los acuerdos de asociación y cooperación puedan realmente responder a su papel de propiciar un nuevo modelo de relaciones en Europa, es preciso recorrer previamente un camino, a lo largo del cual los procesos de reforma política y económica han de ser llevados a buen puerto. Conscientes de esta circunstancia, los jefes de Estado y de gobierno reunidos en Roma acordaron poner en marcha políticas de ayuda a dichos procesos.⁵ Así, en primer lugar, puede mencionarse la ayuda de emergencia, aprobada como consecuencia de los problemas de abastecimiento surgidos de manera súbita en distintos centros de población soviéticos. Con el envío de este tipo de ayuda se quiso hacer frente a las necesidades alimentarias y médicas urgentes planteadas por las autoridades soviéticas. Por otra parte, cabe destacar

³ BCE, núm. 12, 1990, pp. 18-19.

⁴ En el caso de los cuatro países "europeos" de los NEI—Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia— los acuerdos de asociación y cooperación comprenden la posibilidad de abrir negociaciones en 1998 con el objeto de establecer un área de libre cambio.

⁵ En torno a las políticas de ayuda hacia los NEI, puede verse: Rosefielde, S., "What is Wrong with Plans to Aid the CIS?", *Orbis*, vol. 37, núm. 3, 1993; P. Fraser, "Russia, the CIS and the European Community: Building a Relationship", en N. Malcom (ed.), *Russia and Europe: an end to confrontation?*, Londres, Pinter Publishers, 1994; R. Verrue, "The European Union and the Economies in Transition: Trade and Assistance", *Most-Mocm*, vol. 5, núm. 2, 1995.

el programa de asistencia técnica. Buscando facilitar la adecuación de las estructuras administrativas y, sobre todo, el tránsito a una economía de mercado, en la cumbre de Roma se acordó un plan de transferencia de conocimientos relacionado con estas cuestiones. Complementariamente, se convino en estudiar la revisión de las disposiciones estatutarias del BERD que limitaban en aquellos momentos el acceso de la Unión Soviética a los préstamos de esta institución financiera. La última de las políticas de ayuda, adoptada en diciembre de 1990, fue la de promover la cooperación en sectores de interés común fundamentales para el desarrollo de la economía soviética. La cooperación en el caso concreto de la energía comprendía la convocatoria a una conferencia internacional para la elaboración de una carta paneuropea sobre temas energéticos.

Es precisamente el análisis de las políticas de ayuda descritas, el objeto del presente artículo. Puede resultar procedente señalar una diferencia básica entre ellas. Mientras que la ayuda de emergencia, la asistencia técnica y las operaciones del BERD suponen una transferencia de recursos, la cooperación en el sector de la energía se traduce en el establecimiento de un marco legal que se dirige a facilitar el desarrollo de una rama de actividad de gran significación para buen número de los NEI.

LA AYUDA DE EMERGENCIA

Las primeras políticas de ayuda de la Unión Europea tuvieron un carácter humanitario. El Consejo Europeo de Roma acordó conceder a la Unión Soviética una ayuda alimentaria por un valor de 250 millones de ecus.⁶ Un día antes, el Parlamento Europeo había aprobado una resolución por la que, preocupado por la situación de penuria existente en varias regiones y ciudades soviéticas, solicitaba que el Consejo Europeo adoptara las medidas adecuadas. La ayuda que acaba de mencionarse consistía en la entrega de 80 mil toneladas de productos alimenticios, en su mayor parte procedentes de las operaciones de intervención comunitarias, para distribuirse a través de organizaciones no gubernamentales establecidas en territorio comunitario. De manera subsidiaria, podía canalizarse vía empresas soviéticas que ofrecieran garantías suficientes. Una fracción de tal ayuda fue encauzada directamente hacia los gobiernos de las repúblicas centroasiáticas. Debido, por un lado,

⁶ "Reglamento (CEE) N° 598/91 del Consejo", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE) L 67 de 14-3-1991.

a problemas técnicos y organizativos y, por otro, a dificultades de coordinación y transporte, el programa de ayuda alimentaria no pudo concluirse hasta el verano de 1992.

Asimismo, en la cumbre de Roma, los jefes de Estado y de gobierno comunitarios convinieron en facilitar una garantía crediticia de 500 millones de ecus, por un espacio de tres años, con la finalidad de financiar la exportación de productos agrícolas y alimenticios de la Comunidad Europea a la Unión Soviética. La garantía cubría, en caso de incumplimiento, 98% de las devoluciones de capital e intereses de los préstamos concedidos a la URSS por un "sindicato bancario" comunitario para el fin indicado.⁷ En un principio, esta garantía fue diseñada para financiar la exportación de productos agroalimentarios comunitarios exclusivamente. Sin embargo, más tarde, la Comunidad abrió la posibilidad de las llamadas operaciones triangulares. Estas operaciones, que podían alcanzar 25% de las transacciones cubiertas por la garantía crediticia, consistían en compras de productos alimenticios en Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Lituania, Letonia y Estonia, con destino a las poblaciones soviéticas.⁸ En noviembre de 1991, fue firmado un convenio entre la Comisión y el sindicato bancario dirigido por el Deutsche Bank, en el que se establecían los términos de la garantía comunitaria, así como un convenio adicional entre el sindicato bancario y la Vneshconombank.

Después del golpe de Estado de agosto de 1991, el vicepresidente de la Comisión, F. Andriessen, viajó a Moscú, donde fue recibido por Gorbachov, presidente de la URSS, y por Y. Silaev, primer ministro de la República de Rusia. Dada la situación de descomposición del Estado soviético, el representante comunitario expresó su interés en definir quiénes serían los socios comunitarios a la hora de llevar a la práctica los programas de ayuda.⁹ Con motivo de esta visita, Y. Silaev dirigió a la Comunidad una solicitud de ayuda alimentaria suplementaria, que tomaría forma tanto en subvenciones como en créditos. Una delegación soviética que poco tiempo después viajaría a Bruselas, para entrevistarse con la Comisión, insistió en la necesidad de ampliar la ayuda comunitaria.

En octubre de 1991, el Consejo aprobó la decisión de principio de otorgar a la Unión Soviética tal ayuda en forma de un crédito por valor

⁷ "Reglamento (CEN) N° 599/91 del Consejo", *DOCE* L 67 de 14-3-1991.

⁸ "Reglamento (CEE) N° 328/91 del Consejo", *DOCE* L 310 de 12-11-1991. En un primer momento, el Consejo no atendió la solicitud del Parlamento Europeo sobre la posibilidad de garantizar compras efectuadas por la URSS en Europa Central y Oriental.

⁹ A este respecto, véase *BCE*, núm. 9, 1991, p. 43.

de 1 250 millones de ecus, con lo que desestimó que parte de la misma fueran donaciones. Las nuevas facilidades crediticias estuvieron dirigidas a posibilitar las compras de productos alimenticios y farmacéuticos. Estas compras podían efectuarse bien en la Comunidad, bien en los países de Europa Central y Oriental. La decisión del Consejo se encuadra en un acuerdo más general adoptado por el Grupo de los Siete, por el cual se resuelve conceder ayudas por un importe de seis mil millones de ecus a la URSS. De este importe, la Comunidad asume una tercera parte. La carga de las otras dos terceras partes es asumida, en igual forma, por Estados Unidos y Japón.¹⁰ No obstante, de los dos mil millones de ecus que corresponden a la Comunidad, son deducidas las cifras de ayuda, 750 millones de ecus, aprobadas previamente. De ahí, el monto del nuevo préstamo al que se ha hecho referencia más arriba. El papel de las operaciones triangulares es aquí más importante que en el caso de la garantía crediticia. La proporción de dichas operaciones, a reserva de las capacidades de exportación de los países de Europa Central y Oriental, se sitúa en 50 por ciento.¹¹

CUADRO I
Situación del crédito de 1 250 millones de ecus a finales de 1993

| <i>Países</i> | <i>Importe inicial</i> | <i>Importe modificado</i> | <i>Importe abonado</i> |
|---------------|------------------------|---------------------------|------------------------|
| Armenia | 38 | 58 | 51.9 |
| Azerbaiyán | 68 | - | - |
| Bielorrusia | 102 | 102 | 100.5 |
| Georgia | 70 | 120 | 79.1 |
| Kazajstán | 55 | 25 | 9.6 |
| Kirguizistán | 32 | 24 | 21.3 |
| Moldavia | 27 | 27 | 25.4 |
| Rusia | 499 | 499 | 291.9 |
| Tayikistán | 55 | 55 | 54.5 |
| Turkmenistán | 45 | 45 | 44.3 |
| Ucrania | 130 | 130 | 124.2 |
| Uzbekistán | 129 | - | - |
| Total | 1 250 | - | 802.7 |

Fuente: Tribunal de Cuentas, *Informe anual relativo al ejercicio 1993*, en DOCE L 327 de 24-11-1994, p. 216.

¹⁰ BCE, núm. 10, 1991, p. 71.

¹¹ "Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1991 sobre la concesión de un préstamo a corto plazo a la Unión Soviética y a sus Repúblicas", DOCE L 362/89, de 31-12-1991.

Es interesante mencionar que para la Comunidad, el objetivo de las operaciones triangulares es contribuir a la recuperación de los intercambios entre los países de Europa Central y Oriental y la Unión Soviética.¹² Sin embargo, parece ser que constituyeron también un medio para aligerar la presión que los primeros de estos países ejercieron sobre la Comunidad, en el marco de las negociaciones de los Acuerdos de Asociación, para lograr una mayor apertura de los mercados de los estados miembros a sus producciones agrícolas.

Con motivo de la disolución de la Unión Soviética, el Consejo acordó que la garantía crediticia concedida en 1991 fuera asignada exclusivamente a Rusia, y se precisó que la parte correspondiente a los otros estados ex soviéticos con cargo al crédito de 1 250 millones de ecus se ajustaría en consecuencia. La concesión definitiva de este crédito estuvo condicionada a la firma de una declaración de intenciones sobre el reconocimiento de las deudas de la antigua URSS y a la presentación de una seguridad jurídica suficiente. A mediados de 1992, el Consejo manifestó que nueve de los estados recién constituidos cumplían los requisitos para la concesión del crédito. Las negociaciones con Rusia tendientes a garantizar la seguridad jurídica aludida tuvieron problemas. Pese a ellos, el Consejo decidió poner a disposición del gobierno ruso 500 millones de ecus, en dos plazos, el primero de 150 millones y el segundo de 349 millones. Dos de las antiguas repúblicas soviéticas, Azerbaiyán y Uzbekistán, tuvieron más serias dificultades para poder acceder a este crédito.

Las entregas de ayuda humanitaria con cargo al préstamo de mil 250 millones de ecus no comenzaron a producirse hasta 1993. En noviembre de ese año, la Comunidad acordó que Azerbaiyán y Uzbekistán tuvieran vía libre para utilizar dicho préstamo. Esto fue posible gracias a la conclusión de un acuerdo entre estos dos países y Rusia, por el cual esta última se hacía responsable de la parte de la deuda de la antigua Unión Soviética que les correspondía.¹³ En 1993 y 1994 tuvieron lugar diversos cambios en la distribución inicialmente prevista del préstamo entre los nuevos estados independientes. Al final, tales cambios se tradujeron en una reasignación de fondos a favor de Armenia y Georgia y en perjuicio de Uzbekistán. Un último reajuste en junio de 1994 ampliaba la parte correspondiente a Moldavia, para lo cual recurrió a fondos no utilizados por otras repúblicas, en diez millones de ecus.

¹² BCE, núm. 11, 1991, p. 65.

¹³ BCE, núm. 11, 1993, p. 74.

Además de las acciones descritas, que ascendían a dos mil millones de ecus, el Consejo Europeo celebrado en Maastricht dio su conformidad a un nuevo programa de ayuda humanitaria de 200 millones de ecus dirigido inicialmente a Moscú y San Petersburgo, pero extendido más tarde a otras ciudades soviéticas como Cheliabinski, Saratov y Nizhni Novgorod.¹⁴ Esta acción comunitaria intentó estabilizar el suministro de alimentos en las principales ciudades durante los primeros meses cruciales de las reformas económicas. Para obviar los problemas con que tropezó la distribución del primer paquete de ayuda de 250 millones de ecus, fue constituido un grupo de trabajo compuesto por expertos de la Comisión y de los estados miembros. Este grupo de trabajo actuó *in situ*, en colaboración con las autoridades locales, para garantizar un desarrollo eficaz de las operaciones de ayuda. Sus principales funciones fueron, primero, controlar el transporte de la ayuda desde el país de origen de la misma; segundo, supervisar el transbordo entre vehículos en las diferentes fases del envío, y, tercero, vigilar el almacenaje temporal y la distribución en los puntos de destino. Es destacable que solamente 0.5% de la ayuda se perdiera en el proceso.

A diferencia, también, de la primera ayuda acordada por la Comunidad, este segundo programa no fue distribuido gratuitamente. Productos alimenticios, que se hallaban disponibles como resultado de operaciones de intervención comunitarias, fueron puestos a la venta en el circuito comercial mediante adjudicaciones a operadores privados. Las cantidades obtenidas de la venta se destinaron a la constitución de fondos de contrapartida que fueron utilizados en beneficio de las capas más necesitadas de la población. En Moscú, solamente, más de dos millones de pensionistas recibieron un complemento de 15 rublos mensuales a sus pensiones durante un periodo de seis meses, y un millón de escolares dispusieron de 450 rublos para sufragar gastos de alimentación durante el periodo vacacional.

Una iniciativa adicional en el terreno de la ayuda humanitaria se registró en julio de 1994. En esta fecha, tomando en consideración las apremiantes solicitudes de ayuda realizadas por Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Tayikistán y Kirguizistán, el Consejo dio su conformidad al envío de alimentos por un valor de 165 millones de ecus.¹⁵ El fin de esta ayuda era cubrir el déficit alimentario en estos países durante el invierno de 1994-1995. Unos meses más tarde, ante las graves pérdidas

¹⁴ "Reglamento (CEE) N° 3767/91 del Consejo", en *DOCE* L 356 de 24-12-1991.

¹⁵ "Reglamento (CEE) N° 1999/94 del Consejo", en *DOCE* L 201 de 4-8-1994.

experimentadas por su sector agrícola, el Consejo creía necesario incluir entre los beneficiarios a Moldavia. Al igual que la anterior, esta nueva ayuda, aunque tomó la forma de donación, no se distribuyó gratuitamente entre la población, sino que fue vendida, en principio, en condiciones normales de mercado. Con el resultado de dicha venta, también en esta ocasión fueron creados fondos de contrapartida. La actuación de la Unión Europea en estos países fue reforzada en julio de 1995, cuando el Consejo dispuso asignar un importe suplementario de 197 millones de ecus para financiar un nuevo programa de apoyo alimentario.¹⁶

LA ASISTENCIA TÉCNICA

En la cumbre de Roma, los estados miembros de la Comunidad, junto a las acciones de ayuda de emergencia, decidieron poner en marcha un programa de asistencia técnica. En lugar de extender el programa PHARE, creado para los países de Europa Central y Oriental, incluido en él la Unión Soviética, estimaron más conveniente constituir un programa separado. Con ello pretendían afrontar más adecuadamente las exigencias específicas que planteaba esta parte del continente europeo.

La asignación de fondos al programa de asistencia técnica en su primer año de existencia fue de 400 millones de ecus. Sin embargo, la puesta en práctica de este programa a lo largo de 1991 experimentó dos demoras de consideración, motivadas por el desarrollo de los acontecimientos políticos en territorio soviético. La primera fue debida a la actuación de las autoridades centrales en las repúblicas bálticas en enero. La segunda estuvo provocada por el fallido golpe de Estado que tuvo lugar en agosto. Como resultado de todo ello, la Comunidad aprobaba los primeros programas sectoriales en el último trimestre y firmaba con la Unión Soviética los convenios correspondientes pocos días antes de que este país desapareciera.

Con la sustitución de la Unión por la Comunidad de Estados Independientes (CEI), el programa de asistencia técnica pasó a denominarse TACIS. Era evidente que la nueva situación requería un profundo replan-

¹⁶ Es procedente mencionar que, de manera paralela a las actuaciones descritas, la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria de Urgencia (ECHO) ha desarrollado actividades en los NEI. Esta agencia comunitaria, que comenzó a operar en abril de 1992, ha prestado asistencia a aquellas poblaciones en situaciones precarias, como consecuencia de catástrofes o de conflictos armados.

teamiento de dicho programa; por ello, la Comisión organizó en Moscú, en febrero de 1992, una reunión con representantes de los doce estados independientes para discutir tanto las implicaciones de los hechos acaecidos sobre el programa de 1991, como las actividades preparatorias relativas al programa de 1992. Los acuerdos alcanzados en esta reunión hicieron posible prorrogar las disposiciones comunitarias aprobadas en 1991, cuando todavía existía la Unión Soviética, hasta 1993.¹⁷ En esencia, el contenido de los mismos fue incorporado a la nueva norma que regularía la concesión de asistencia técnica para el periodo 1993-1995.

El programa de asistencia técnica constituye una acción más estructurada que las medidas de ayuda humanitaria. En el primero de estos casos, la Comunidad está asistida por un comité compuesto por los representantes de los estados miembros y presidido por un representante de la Comisión. Es este comité el que, tras analizar un proyecto presentado por el representante de la Comisión, dictamina, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 148 del Tratado que crea la CEE, las medidas pertinentes a seguir. La Comisión, en caso de compartir el criterio de este dictamen, adoptará dichas medidas. De no ser así, presentará una propuesta al Consejo para que éste decida por mayoría cualificada.

En el plano institucional, hay que resaltar además, a partir de 1992, la creación de “coordinadores nacionales” y “unidades nacionales de coordinación” en los estados beneficiarios. La tarea de estas unidades consiste en supervisar la elaboración y ejecución de los proyectos de asistencia técnica. Hay equipos de expertos encargados de asesorar a las unidades de coordinación en sus funciones de ejecución, proceder a las evaluaciones finales de los proyectos y garantizar una utilización rápida y eficaz de los fondos de asistencia.

La asistencia del programa TACIS está formada por ayudas no reembolsables. Ha sido la intención de la Comunidad concentrar la asistencia técnica en determinados sectores y, cuando proceda, en ciertas áreas geográficas en las que “pueda desempeñar un papel central y servir de ejemplo en apoyo del proceso de reformas”.¹⁸ Desde el inicio de la concesión de este tipo de ayuda a la Unión Soviética, las acciones comunitarias han tendido a concentrarse en los sectores siguientes:

- Desarrollo de recursos humanos.
- Reestructuración y desarrollo de empresas.

¹⁷ En efecto, el Reglamento N° 2157/91 fue sustituido por el Reglamento N° 2053/93 aprobado por el Consejo con cierto retraso en julio de 1993.

¹⁸ Véase “Reglamento N° 2053/93 del Consejo”, *op. cit.*, p. 2.

- Transportes y telecomunicaciones.
- Energía, incluida la seguridad nuclear.
- Producción, transformación y distribución de alimentos.

La Comunidad establece "planes indicativos" para cada uno de los estados beneficiarios. Estos planes fijan los principales objetivos y orientaciones de la asistencia comunitaria en los sectores prioritarios que acaban de comentarse. La Comisión define estos sectores prioritarios junto con las autoridades de los países destinatarios de las ayudas. Desde la aprobación del primer reglamento TACIS en 1993, los planes indicativos han pasado a revestir un carácter plurianual, para cubrir el periodo 1993-1995. Dentro del marco dibujado por estos planes son aprobados anualmente los "planes de actuación". Es aquí donde el Comité TACIS juega un papel de primer orden. Los planes de actuación incluyen una lista de los principales proyectos por financiar en cada uno de los sectores prioritarios y han de contener información suficiente para facilitar la toma de posición de dicho comité.

Tras la desaparición de la Unión Soviética, el programa TACIS estuvo dirigido a los nuevos estados independientes, a excepción de las repúblicas bálticas. Pese a que Georgia se mantuvo fuera de la CEI entre 1991 y 1994, pudo disfrutar de la condición de país beneficiario. A partir del 1º de enero de 1994, Mongolia es incorporada al programa por considerarse que sus necesidades de asistencia técnica, por parte de la Comunidad, eran análogas a las de las repúblicas independientes de la antigua URSS. De manera contraria, las actividades del programa TACIS en Tayikistán fueron suspendidas en octubre de 1992, ante la situación de inestabilidad política existente en el país.

En los primeros años del programa TACIS no se produce una vinculación entre la concesión de asistencia técnica y los procesos de cambio político y económico en los nuevos estados independientes, pero desde 1993, tal situación se ha transformado. Las disposiciones comunitarias recogidas en el Reglamento TACIS para 1993-1995 estipulan que el grado y la intensidad de la asistencia dependerá del alcance y los avances en las reformas en curso en los países beneficiarios.

Es interesante subrayar que el programa TACIS también recoge la posibilidad de operaciones triangulares. Aunque no recogidas en un primer momento, el reglamento aludido en el párrafo anterior prevé la participación de entidades de los países de Europa Central y Oriental y de los países adyacentes mediterráneos, "en el supuesto de que los planes o proyectos de que se trate requieran formas específicas de asistencia particularmente disponibles en economías de transición o en países

con vínculos económicos o geográficos tradicionales.”¹⁹ La participación de estas entidades deberá ser autorizada caso por caso por la Comisión.

La distribución por sectores de actividad de los fondos del programa TACIS está recogida en el cuadro 2. Las actividades relacionadas con la seguridad nuclear, el desarrollo empresarial y la reforma de la administración son las que han absorbido un mayor volumen de recursos. El hecho de que la seguridad nuclear ocupe un lugar preferente en la asignación de fondos refleja la preocupación existente en la Unión Europea por el estado de las instalaciones nucleares civiles en el territorio de la antigua Unión Soviética. En cuanto al reparto geográfico de la ayuda, contenido en el cuadro 3, cabe señalar que la asistencia técnica comunitaria se materializa, por una parte, en planes de actuación nacionales y, por la otra, en programas multinacionales. Los primeros representan 63% y segundos, 37% del total. Los programas multinacionales están destinados a financiar actuaciones relacionadas con la seguridad nuclear, el asesoramiento político y legal, el apoyo a las instituciones de la CEI y los denominados programas marco. Estos últimos comprenden el Programa Tempus, de cooperación universitaria, el Programa para la Democracia, de estímulo a prácticas y procedimientos democráticos, y el Programa LIEN, de promoción de ONG que orientan su actividad hacia los sectores sociales más desfavorecidos. Hay que destacar que las cuestiones de seguridad nuclear poseen un gran peso específico dentro de los programas multinacionales. De los 321 millones de ecus que el programa TACIS dedica a este fin, 284 millones toman la forma de proyectos conjuntos.

CUADRO 2
Fondos TACIS por sectores
(en millones de ecus)

| Sectores | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | Total | % |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|
| Seguridad nuclear | 53.0 | 80.0 | 100.0 | 88.0 | 321.0 | 18.3 |
| Reestructuración de empresas | 37.5 | 78.0 | 94.5 | 78.7 | 288.6 | 16.4 |
| Reforma de la administración | 103.0 | 42.3 | 71.9 | 63.6 | 280.7 | 16.0 |
| Agricultura | 80.0 | 60.5 | 32.2 | 41.6 | 214.2 | 12.2 |
| Energía | 65.0 | 39.0 | 38.0 | 43.7 | 185.7 | 10.6 |
| Transporte | 49.8 | 34.9 | 33.8 | 22.8 | 141.2 | 8.0 |
| Asesoramiento político | - | 37.8 | 16.0 | 41.1 | 94.9 | 5.4 |
| Telecomunicaciones | - | 6.8 | 5.7 | 4.1 | 16.5 | 0.9 |
| Otros sectores | 8.3 | 39.4 | 80.1 | 86.2 | 214.0 | 12.2 |
| Total | 396.5 | 418.6 | 472.1 | 469.7 | 1 756.8 | 100.0 |

Fuente: TACIS, Informe anual, 1994.

¹⁹ *Ibidem*, p. 3.

CUADRO 3
Fondos TACIS por países
(en millones de ecus)

| Países | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | Total | % |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|
| Armenia | 1.5 | 9.6 | 17.0 | - | 28.1 | 2.5 |
| Azerbaiyán | - | 12.5 | 8.0 | 8.0 | 28.5 | 2.6 |
| Bielorrusia | 9.4 | 14.6 | 9.0 | 7.0 | 40.1 | 3.6 |
| Georgia | 5.2 | 9.0 | 6.0 | 8.0 | 28.2 | 2.6 |
| Kazajstán | 7.8 | 20.6 | 14.0 | 14.0 | 56.4 | 5.1 |
| Kirguizistán | 0.7 | 9.2 | 10.0 | - | 19.9 | 1.8 |
| Moldavia | 1.2 | 9.0 | - | 10.0 | 20.2 | 1.8 |
| Mongolia | - | - | - | 8.0 | 8.0 | 0.7 |
| Rusia | 209.1 | 111.0 | 160.8 | 150.0 | 630.9 | 57.2 |
| Tayikistán | - | - | - | 4.0 | 4.0 | 0.4 |
| Turkmenistán | 1.0 | 8.8 | - | 8.0 | 17.8 | 1.6 |
| Ucrania | 28.9 | 48.3 | 43.3 | 50.5 | 170.9 | 15.5 |
| Uzbekistán | 1.5 | 18.8 | - | 15.0 | 35.3 | 3.2 |
| Países bálticos | 15.0 | - | - | - | 15.0 | 1.4 |
| Total países | 281.4 | 271.4 | 268.0 | 282.5 | 1 103.3 | 100.0 |
| Pr. regionales | 115.1 | 147.2 | 204.1 | 187.2 | 653.6 | - |
| Total | 396.5 | 418.6 | 472.1 | 469.7 | 1 756.8 | - |

Fuente: TACIS, Informe anual, 1994.

La Federación Rusa es probablemente el país más beneficiado por el programa TACIS. De manera adicional a 57% de los planes de actuación nacionales, recibe buena parte de los programas multinacionales. Debe tenerse en cuenta que la mejora de la seguridad nuclear, es decir, más de 40% de este tipo de programas, tiene fundamentalmente como escenario Rusia y Ucrania. A esto ha de agregarse que algunos programas marco, entre ellos el del Centro Internacional de Ciencia y Tecnología, han tenido a Rusia como destinatario exclusivo.²⁰

En último término, cabe mencionar que la Comunidad confiere cierta importancia a los esfuerzos de coordinación. Esto se manifiesta en dos distintos niveles. Por un lado, en la coordinación de la actividad de asistencia técnica de la Comunidad con la de sus estados miembros. Por el otro, en la coordinación de dicha actividad con la

²⁰ Hay que señalar, sin embargo, que el Centro Internacional de Ciencia y Tecnología está abierto a la participación de otras repúblicas ex soviéticas. De hecho, recientemente, han entrado a formar parte del mismo estado como Armenia, Georgia, Bielorrusia y Kazajstán.

de instituciones financieras internacionales y otros donantes. En lo que respecta al primero de estos niveles, la Comisión lanzó un Programa de Asociación y Coordinación, dotado con cinco millones de ecus, para financiar proyectos conjuntamente con los Estados miembros. Dicho programa quiere garantizar que los proyectos así aprobados constituyan un complemento de las actividades actuales o previstas por TACIS y, si es posible, a las de otros donantes internacionales. En lo que concierne al segundo nivel, la Comunidad estimó oportuno establecer una colaboración entre el programa TACIS y el BERD. En virtud del Acuerdo de Bangkok, concluido en octubre de 1991, es posible financiar con fondos de la asistencia técnica estudios previos y tareas preparatorias de inversiones que, en un momento posterior, serán asumidos por el BERD. Es una forma de aunar la capacidad de la Comisión a la del BERD con el fin de propiciar una complementariedad entre ambas instituciones. Además la Comisión mantiene una relación fluida con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Asimismo, han tenido lugar diversas reuniones de coordinación de alto nivel entre representantes de la Unión Europea y Estados Unidos.

El Reglamento TACIS al que se ha hecho referencia expiraba a finales de 1995, sin que la Unión Europea hubiera aprobado para esa fecha unas nuevas normas. Por ello, dicho reglamento fue prorrogado para garantizar la continuidad de los proyectos en curso. El nuevo texto acordado por el Consejo de Ministros, aún pendiente en mayo de 1996 del visto bueno del Parlamento, recoge en gran medida el contenido del reglamento anterior, si bien introduce algunas novedades que vale la pena comentar. Entre ellas está la duración de las nuevas normas que pasará a ser de cuatro años, con lo cual los programas indicativos por confeccionar cubrirán el periodo 1996-1999. A lo largo de estos años, la Unión Europea transferirá un total de dos mil 224 millones de ecus. El grueso del nuevo programa de asistencia estará formado por asistencia técnica, pero, además, incorporará otros tipos de acción. A partir de 1996, proveerá fondos para la realización de pequeños proyectos de infraestructura en regiones fronterizas de los NEI, la promoción de la cooperación industrial a través de proyectos piloto entre empresas comunitarias y de los NEI, y la creación de *joint ventures* de pequeña y mediana dimensión. A estas nuevas acciones no podrá dedicarse más de 10% de los fondos anuales TACIS. Finalmente, hay que indicar que el nuevo reglamento contendrá un mayor número de detalles en cuanto a los requisitos de las licitaciones públicas conducentes a la asignación de contratos de asistencia técnica.

EL BERD

Un aspecto fundamental asociado a la transición a una economía de mercado es el desarrollo de un sector privado. Aparte de la transferencia de experiencia que está llevando a cabo el programa TACIS, tal desarrollo requería poder contar con importantes recursos financieros. Éstos difícilmente podían provenir de la capacidad de ahorro interno, dada la delicada situación de la Unión Soviética, en un principio, y de los estados surgidos de ella, más tarde. Por otra parte, flujos sustanciales de capital privado internacional tampoco parecían previsibles a corto plazo. Un buen número de inversionistas extranjeros potenciales no tomarían decisiones económicas significativas hasta no tener garantías suficientes respecto a la eficacia de las nuevas estructuras económicas, la suficiencia de las infraestructuras y la consolidación de las reformas políticas. De aquí que, ante estas carencias financieras, la ayuda pública internacional fuera esencial para cubrir las necesidades de capital, servir de catalizador de las reformas y traer tras de sí capital privado del exterior.²¹

El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) nació con la vocación de prestar esta ayuda pública internacional. Cabe preguntarse por qué se estimó conveniente crear una nueva institución financiera internacional, cuando existían organizaciones como el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional y el Banco Europeo de Inversiones. La respuesta a este interrogante consiste en que, si bien su utilidad e importancia resulta innegable, ninguna de estas organizaciones fue explícitamente diseñada para hacer frente a las cuestiones, tan particulares, que se derivaban del tránsito de una economía planificada a una economía de mercado. Dicho tránsito presentaba desafíos sumamente específicos.²²

La decisión de crear el BERD, basada en una idea del presidente François Mitterrand, expuesta ante el Parlamento Europeo, fue tomada en el Consejo Europeo de Estrasburgo en diciembre de 1989. El Banco se inauguró en abril de 1991, un año después de que su convenio constitutivo fuera firmado en París. Hay que destacar que, a diferencia de los programas de asistencia técnica, caracterizados por una especialización regional, el BERD dirige sus actividades, tanto hacia los países de Europa Central y Oriental como hacia los surgidos de la antigua URSS.

²¹ J. Pinder, *The European Community and Eastern Europe*, Londres, Pinter Publishers, 1991, p. 86.

²² P. Aghion, "The European Bank for Reconstruction and Development", en *The Transition to a Market Economy*, París, OCDE, 1991, vol. 1, p. 251.

El capital del Banco es de diez mil millones de ecus. Además de los estados miembros, la Comunidad, como tal, y el Banco Europeo de Inversiones participan también como accionistas. Sin embargo, hay que precisar que el BERD no es una institución íntegramente comunitaria. Los diversos partícipes comunitarios suscribieron la mayoría del capital: 51 por ciento. Otros estados, principalmente los pertenecientes a la EFTA, se hicieron cargo de 12% y los de Europa Central y Oriental y la Unión Soviética de otro 12%, aproximadamente. La cuarta parte restante fue suscrita por diferentes países no europeos, entre los que destacan Estados Unidos y Japón. La capacidad de actuación económica del Banco está determinada por dos elementos; por un lado, por los fondos procedentes del desembolso de 30% del capital, por el otro, por la posibilidad de obtener recursos financieros en préstamo en los mercados internacionales. Ello lo ha convertido en un importante emisor de obligaciones en ecus.²³

A medida que los acontecimientos transformaron el mapa político europeo, nuevos socios entraron a formar parte del Banco. El hecho de que todos ellos procedieran del Este europeo, hizo que pasaran a ser, al mismo tiempo, beneficiarios de sus operaciones. En poco más de un año, el número de beneficiarios subió de siete a veinticinco. En el caso de la antigua Unión Soviética, los países bálticos fueron admitidos en diciembre de 1991 y los 11 estados que inicialmente formaron la CEI, en marzo de 1992. Georgia obtuvo la condición de accionista en junio de este año. Los nuevos miembros procedieron a redistribuirse la cuota que había correspondido al Estado soviético. El Banco está presidido por J. de Larosiére,²⁴ quien se halla asistido por cinco vicepresidentes. Es gobernado por un Consejo de Administración, dentro del cual los accionistas están representados por 23 administradores. Existe un Consejo de Gobernadores, que se reúne una vez al año, al que compete la aprobación de las grandes orientaciones sobre el futuro de la institución.

Como se ha indicado anteriormente, el objetivo de esta institución financiera ante las economías del Este europeo reside en favorecer la transición de las mismas hacia la economía de mercado, así como en

²³ Una exposición detallada de esta institución financiera puede encontrarse en: C. Vuylsteke, "The EBRD: Its Mandate, Instruments, Challenges and Responses", *Most-Mocm*, vol. 5, núm. 2, 1995.

²⁴ Tras la dimisión de J. Attali en junio de 1993, fue nombrado nuevo presidente del BERD J. de Larosiére, gobernador entonces del Banco de Francia y antiguo director general del FMI.

fomentar la iniciativa privada y el espíritu empresarial. Al igual que en otras políticas de ayuda en que participa la Comunidad, las actividades del BERD están sometidas a criterios de condicionalidad. Así, el convenio constitutivo del Banco establece una limitación en sus operaciones con aquellos países que "suscriban y apliquen los principios de la democracia pluralista, del pluralismo y de la economía de mercado".²⁵ A estos criterios, no obstante, dicho convenio añade uno más relacionado con la protección del medio ambiente. Por primera vez, una institución multilateral de desarrollo está comprometida constitucionalmente a restringir sus actividades financieras a proyectos respetuosos con el medio ambiente.

A la hora de llevar a cabo sus funciones, el BERD está facultado para conceder o garantizar préstamos y para tomar o financiar participaciones en empresas. Desde luego, la mayor parte de dichas funciones guardan relación con proyectos de empresas privadas. Como reflejo de la importancia que se confiere a este tipo de proyectos, las normas que regulan el BERD estipulan que al menos 60% de los préstamos e inversiones de cartera deberán referirse al sector privado, mientras que 40% restante puede ser utilizado para financiar actividades en el sector público. Esto puede justificarse por el papel que los gobiernos de los estados del Este europeo han de desempeñar en el proceso de transición, en especial en lo que concierne a la mejora de sus deficientes infraestructuras, transportes, telecomunicaciones y sectores energéticos.

Las actividades del BERD en la antigua Unión Soviética tardaron en comenzar. Hasta 1993, no alcanzaron cifras significativas. En parte, esto fue debido a la disposición estatutaria que limitaba las operaciones del Banco en este estado a un volumen no superior a las aportaciones monetarias soviéticas al mismo. Esta limitación fue revisada por el Consejo de Gobernadores en 1992, y se estableció un nuevo tope que fijaba en 40% la capacidad de préstamo del BERD que podía dirigirse a las repúblicas ex soviéticas. El cuadro 4 muestra cómo la distribución de las actividades del BERD entre los países de Europa Central y Oriental y los NEI en 1994, responde a este porcentaje.

El crecimiento registrado a partir de 1993, aun siendo notable, se situó por debajo de las previsiones iniciales. La obligación estatutaria de dedicar al menos 60% de las posibilidades financieras del Banco al sector privado, a la que se ajusta la práctica del BERD en la antigua

²⁵ "Convenio Constitutivo del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo", *DOCE* L 372 de 31-12-1990, p. 4.

CUADRO 4
Operaciones del BERD
(en millones de ecus)

| <i>Países</i> | <i>1991</i> | <i>1992</i> | <i>1993</i> | <i>1994</i> |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Europa Central | 413.4 | 1 011.2 | 1 553.3 | 1 308.4 |
| – Préstamos | 379.6 | 926.4 | 973.9 | 945.7 |
| – Participaciones | 33.8 | 84.8 | 211.1 | 233.0 |
| – Operaciones mixtas | – | – | 368.3 | 129.7 |
| URSS/NEI | 14.1 | 145.4 | 707.9 | 1 011.8 |
| – Préstamos | 14.1 | 132.6 | 686.9 | 856.4 |
| – Participaciones | – | 12.8 | 21.0 | 109.8 |
| – Operaciones mixtas | – | – | – | 45.6 |
| Proyectos regionales | – | 69.4 | 15.0 | 94.6 |
| Total | 427.5 | 1 226.0 | 2 276.2 | 2 414.8 |

Fuente: European Bank for Reconstruction and Development.

Unión Soviética, fue responsable de esta circunstancia. El lento ritmo seguido por dicho sector, no sólo en los NEI, sino en todo el Este europeo, sirvió de freno a la expansión de los préstamos y tomas de participación del Banco.

En 60% de las operaciones del BERD que corresponden al ámbito privado, pueden distinguirse tres partes bien diferenciadas. La primera está constituida por préstamos a gobiernos o instituciones públicas de los países beneficiarios, como bancos centrales, para que puedan impulsar sus programas de privatización y de apoyo a la empresa privada. La segunda está formada por la creación o participación por parte del Banco en fondos de inversión regional o en fondos de financiación de pequeñas y medianas empresas. La tercera procura suministrar recursos a proyectos empresariales concretos. Prácticamente, la totalidad de las empresas de los NEI, rusas en su mayoría, que han recibido préstamos o en cuyo capital ha participado el BERD han sido empresas mixtas, con una importante presencia occidental. No deja de resultar significativo que las contrapartes rusas en estas *joint ventures* hayan sido, en todos los casos, empresas públicas. Es, asimismo, digno de mención que estas iniciativas empresariales hayan oscilado predominantemente en torno a la explotación de petróleo.

A la hora de analizar la distribución geográfica de las operaciones del BERD, destaca la parte importante de las mismas que es absorbida por la Federación Rusa. En el cómputo total, dicha parte se sitúa en 60 por ciento. A una distancia considerable se encuentran Ucrania, Bie-

lorrusia, Uzbekistán y Kazajstán. Llama la atención el reducido volumen de los préstamos y tomas de participación del Banco en Ucrania, bastante por debajo, en términos proporcionales, del que ha ido dirigido al resto de los países que se acaban de citar. La ausencia de operaciones en Georgia, al menos hasta 1994, y en Tayikistán refleja el clima poco favorable para emprender actividades de tipo financiero, consecuencia del elevado grado de conflictividad interna en ambos estados.

CUADRO 5
Distribución de las operaciones del BERD
(en millones de ecus)

| <i>Países</i> | <i>1991</i> | <i>1992</i> | <i>1993</i> | <i>1994</i> | <i>Total</i> | <i>% Total</i> |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|----------------|
| Armenia | - | - | 51.5 | 18.6 | 70.1 | 3.7 |
| Azerbaián | - | - | - | 43.4 | 43.4 | 2.3 |
| Bielorrusia | - | 32.0 | 46.3 | 68.3 | 146.6 | 7.8 |
| Georgia | - | - | - | 14.8 | 14.8 | 0.8 |
| Kazajstán | - | - | 100.0 | 11.9 | 111.9 | 6.0 |
| Kirguizistán | - | - | - | 16.3 | 16.3 | 0.9 |
| Moldavia | - | - | - | 24.5 | 24.5 | 1.3 |
| Rusia | 14.1 | 109.7 | 404.7 | 610.4 | 1 138.9 | 60.6 |
| Tayikistán | - | - | - | - | - | 0.0 |
| Turkmenistán | - | - | - | 36.7 | 36.7 | 2.0 |
| Ucrania | - | 3.7 | 4.6 | 153.9 | 162.2 | 8.6 |
| Uzbekistán | - | - | 100.8 | 13.0 | 113.8 | 6.1 |
| Total | 14.1 | 145.4 | 707.9 | 1 011.8 | 1 879.2 | 100.0 |

Fuente: European Bank for Reconstruction and Development.

LOS ESFUERZOS DE COORDINACIÓN INTERNACIONAL

Es necesario hacer mención de la preocupación por aunar esfuerzos en las políticas de ayuda hacia los países de la antigua Unión Soviética. Con este propósito tuvieron lugar a lo largo de 1992 tres conferencias internacionales, cuya realización tuvo su origen en una iniciativa de Estados Unidos. La primera de ellas, celebrada en Washington, congregó a 47 estados y siete organizaciones internacionales y tuvo como objetivo mostrar la solidaridad de los asistentes ante la crítica situación por la que atravesaban los NEI y hacer que, mediante una mejor coordinación, los esfuerzos de los diversos donantes resultaran más eficaces. La Conferencia de Washington dio prioridad a la ayuda humanitaria urgente y a los problemas de asistencia técnica relacionados con

ella. Fueron creados cuatro grupos de trabajo relacionados con cuestiones humanitarias en los ámbitos de la alimentación, la asistencia sanitaria, la energía y la vivienda. Un quinto grupo fue constituido en materia de asistencia técnica. Estos grupos de trabajo permitieron a los expertos comparar la información de que disponían y elaborar para cada una de las áreas citadas planes de acción con prioridades y mecanismos flexibles destinados a mejorar la circulación de información y la coordinación entre los concesionarios de fondos. Los estados participantes estimaron oportuna la convocatoria a dos nuevas conferencias. La Comunidad declaró su disposición a organizar la que habría de celebrarse en la primavera en Lisboa. Japón se ofreció como anfitrión de la prevista para el otoño.

A la conferencia que se desarrolló en la capital portuguesa en mayo de 1992 asistieron representantes de las 12 repúblicas ex soviéticas, teniendo así la ocasión de exponer personalmente a la comunidad internacional de donantes sus prioridades de asistencia. En Lisboa fue entregado un informe sobre los logros alcanzados desde enero en lo concerniente a la distribución de ayuda humanitaria. A partir de este momento, el centro de gravedad de las políticas de ayuda internacionales comenzó a desplazarse hacia medidas a más largo plazo, orientadas a la reestructuración de las economías de los NEI. Pareció convenirse en que la asistencia técnica, al estilo de la contenida en el programa TACIS, tenía un papel esencial que jugar. La Conferencia de Lisboa fue escenario de cambios apreciables en los mecanismos de coordinación internacional, los grupos de trabajo establecidos en Washington habían cumplido la misión de evaluar las necesidades y las prioridades de la ayuda a los nuevos estados independientes. En la etapa que se abría entonces, dominada por problemas de ejecución, la coordinación sería más efectiva si cada país se tomaba por separado. Ello haría posible garantizar la coherencia de los programas de los donantes y la complementariedad con los programas de reformas de cada país. Consecuentemente, se decidió que, en el transcurso de la próxima Conferencia, por celebrarse en Tokio, los grupos de trabajo que abarcaban todos los NEI serían eliminados y sustituidos por grupos de coordinación para cada país que reuniesen a los estados donantes interesados, a las organizaciones internacionales y a los gobiernos de los países afectados.

El Grupo de los Siete, en su reunión celebrada en julio, acordó que el Banco Mundial era el marco adecuado para la constitución de los grupos consultivos de carácter nacional. De esta manera, en la Conferencia de Tokio celebrada en el otoño se comunicó a los participantes que nueve estados habían solicitado al Banco Mundial la for-

mación de dichos grupos. Representantes de esta institución anunciaron que las reuniones de los grupos de Kazajstán y Kirguizistán tendrían lugar en el mes de diciembre en París. En el caso de Rusia, el Banco Mundial hizo pública la creación de un grupo consultivo y la disposición del gobierno ruso a facilitar, a través de su Organismo de Cooperación Internacional y Desarrollo, el trabajo de secretaría necesario para las actividades del mismo. Los grupos correspondientes a los restantes países fueron puestos en marcha durante el primer trimestre de 1993.²⁶

Como resultado de todo ello, los grupos consultivos nacionales pasaron a remplazar a las conferencias como instrumentos básicos de coordinación de la ayuda internacional.²⁷ A finales de 1992, era notoria la contribución que la Comunidad Europea y los estados miembros estaban efectuando a los programas de ayuda a los NEI. Debido a esta circunstancia, parecía sumamente conveniente que la Comunidad tuviera la consideración de miembro de los grupos consultivos nacionales. En efecto, la Comisión ha participado activamente en las reuniones de dichos grupos. Además, ha realizado un esfuerzo por llevar a cabo acciones comunes basadas en la agrupación y cofinanciación de actividades. A este respecto, la Comisión ha establecido vínculos especialmente estrechos con el Banco Mundial, el BERD, la OCDE y Estados Unidos.²⁸

Aunque este apartado sobre cooperación internacional puede no ser el más adecuado para mencionarlo, es necesario indicar que la Unión Europea ha completado recientemente sus acciones de transferencia de recursos con la concesión de ayudas macrofinancieras a algunos de los NEI. En efecto, en 1994 y 1995, el Consejo de Ministros aprobó otorgar a Ucrania, Moldavia y Bielorrusia préstamos a largo plazo, con una duración máxima de diez años, por un importe de 285, 60 y 55 millones de ecus, respectivamente, con la finalidad de garantizar una situación sostenible de las balanzas de pagos y un fortalecimiento de las reservas.²⁹ Los créditos facilitados a Ucrania están supe-

²⁶ COM(93) 362 final de 28 de julio de 1993, p. 34.

²⁷ COM(95) 57 final de 23 de marzo de 1995, p. 80.

²⁸ *XVIII informe general sobre la actividad de la Unión Europea, 1994*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1995, p. 322.

²⁹ *XIX informe general sobre la actividad de la Unión Europea, 1995*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1996, pp. 358-359.

LA COOPERACIÓN EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA

Entre los sectores definidos por la Cumbre de Roma para una cooperación a más largo plazo, el relacionado con la energía ha ostentado un gran protagonismo. Al margen de la atención destacada que han recibido en el programa TACIS, los problemas energéticos han servido de soporte a una de las experiencias cooperadoras de mayor entidad hasta la fecha entre la Unión Europea y los antiguos países socialistas. La convocatoria por parte del Consejo Europeo a una conferencia internacional, a la que se ha hecho alusión anteriormente, culminó con la firma de la Carta Europea de la Energía en diciembre de 1991.

Los antecedentes de esta iniciativa se encuentran en una propuesta efectuada por el primer ministro holandés, R. Lubbers, consistente en la creación de una "comunidad" europea de la energía.³⁰ Esta propuesta, presentada en el Consejo Europeo de Dublín en junio de 1990, fue acogida inicialmente con cierta frialdad. Pero con posterioridad, quizás tras la Crisis del Golfo de agosto de ese mismo año, los mandatarios europeos la asumieron de manera decidida. Dispusieron invitar a la conferencia internacional a todos los países europeos, incluida la entonces Unión Soviética, así como a países no europeos pertenecientes a la OCDE, entre ellos Estados Unidos y Japón. Con ello, la cooperación en este ámbito acabaría teniendo también una dimensión extracontinental.

El propósito de la Unión Europea al impulsar la Carta Europea de la Energía era, coincidiendo con el de otras políticas comunitarias, reforzar las reformas políticas y la reestructuración económica. Además de este objetivo general, esta iniciativa comunitaria podía contribuir a resolver la crisis energética que había estallado en los NEI como consecuencia de las deficiencias de la planificación central y del hundimiento de las estructuras administrativas y económicas. No obstante, junto a estas consideraciones, hay que resaltar los intereses económicos de los estados miembros de la Unión. La cooperación en el sector energético perseguía facilitar a dichos estados el acceso a los vastos recursos energéticos de la antigua URSS, y reducir así el alto grado de dependencia actual del Oriente Medio.

La Unión Soviética, al igual que más tarde la Federación Rusa, vio con agrado la propuesta comunitaria. La Carta Europea de la Energía

³⁰ Sobre la Carta Europea de la Energía véase P. Amarzit, "European Energy Charter: The Road to the 'Lisbon Treaty'", *Energy in Europe*, núm. 21, 1993.

abría la oportunidad de estimular la inversión extranjera en el sector energético. En medios gubernamentales rusos parecía existir la convicción de que la Carta era necesaria para garantizar la supervivencia a corto plazo de la industria petrolífera del país y promover la estabilidad de las exportaciones, y aseguran en consecuencia un flujo continuado de divisas. Es relevante mencionar que la colaboración en este terreno poseía un especial interés para Rusia quien, dados sus notables recursos energéticos, podía aspirar a una posición de cierta influencia en sus relaciones con los países occidentales, bien distinta de la más dependiente que ha venido caracterizando el nuevo esquema de cooperación en Europa. Sin embargo, la perspectiva de una entrada amplia de capitales extranjeros suscitó temores en los estamentos rusos más conservadores: la apertura al exterior podía traducirse en la pérdida de control de una de sus industrias más estratégicas.

Por su parte, Estados Unidos, el principal país no europeo firmante de la Carta Europea de la Energía, pretendían evitar que los estados europeos monopolizaran los recursos y mercados energéticos de la antigua URSS. Teniendo en cuenta el gran potencial económico de mercados tradicionalmente cerrados al exterior, el gobierno estadounidense trataba de reservar una parte de las oportunidades empresariales y de inversión a firmas de su país. Para conseguir este objetivo, procuró términos de acuerdo que facilitarían un acceso suficiente a los mercados y un tratamiento favorable de las inversiones extranjeras.

La Carta Europea de la Energía constituye fundamentalmente un compromiso político, sin que su contenido posea una obligatoriedad legal para los estados firmantes. Plantea una serie de objetivos generales, así como orientaciones de actuación para hacer efectiva su consecución. A este respecto, cabe mencionar los objetivos siguientes: primero, la intensificación de los intercambios comerciales, mediante la promoción del libre funcionamiento del mercado, el acceso indiscriminado a la explotación de recursos y el desarrollo de infraestructuras; segundo, la cooperación y coordinación de políticas en lo concerniente al acceso a la información técnica y económica, la armonización de especificaciones técnicas y normas de seguridad y la realización de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, y tercero, la utilización óptima de la energía y la protección del medio ambiente, la promoción de energías nuevas y renovables, el ahorro de energía y la lucha contra la contaminación.

Pese a carecer de fuerza legal, la Carta aspiraba a establecer el marco necesario para la asunción de compromisos que serían recogidos en acuerdos más específicos. Negociaciones en esta dirección sobre un

protocolo básico, más tarde denominado Tratado sobre la Carta de la Energía, comenzaron incluso antes de la firma de la Carta.³¹ Tales negociaciones discurrieron a lo largo de un periodo más largo del previsto inicialmente, y se concluyeron en diciembre de 1994.

Puede decirse que el Tratado sobre la Carta de la Energía (TCE)³² aborda tres cuestiones principales: las relativas al comercio, la promoción y protección de inversiones y un conjunto de disposiciones diversas entre las que destaca la de la soberanía sobre los recursos energéticos. En la primera de estas cuestiones, el Tratado establece que la liberalización de las relaciones comerciales entre los estados firmantes se llevará a cabo, en todo lo referente a materias y productos energéticos, como si todos ellos fueran parte del GATT. Además de propiciar una intensificación del comercio, esta aplicación parcial de las normas del GATT puede facilitar la plena adhesión de los países del Este europeo a este régimen comercial multilateral. Pese a esta disposición de carácter general, los acuerdos comerciales entre dos o más de las repúblicas que formaron parte de la Unión Soviética podrán regir interinamente las transacciones en materias y productos energéticos hasta el 1º de diciembre de 1999. El comercio específico de materias nucleares entre estas repúblicas y la Unión Europea, dada la política proteccionista de esta última, queda excluido del tratamiento general, para pasar a estar sujeto a lo previsto en los acuerdos de asociación y cooperación.

Por otra parte, el TCE pretende fomentar el acceso a las tecnologías energéticas y la transferencia de las mismas dentro del respeto a los derechos de propiedad intelectual y a las obligaciones de no-prolifерación. Como han subrayado J. Doré y R. de Bauw, en lo concerniente a la transferencia de tecnologías no nucleares, cabe destacar la resistencia de algunos estados occidentales a liberalizar íntegramente el acceso de los antiguos países comunistas a bienes sensibles, susceptibles de posible utilización militar.³³

³¹ Junto a las del Tratado sobre la Carta de la Energía hubo negociaciones en torno a tres protocolos. Éstos se referían a cuestiones como la eficiencia energética, la energía nuclear y los hidrocarburos. Sólo el primero fue aprobado, al mismo tiempo que el Tratado, en diciembre de 1994.

³² El texto de este acuerdo puede verse en: "El Tratado sobre la Carta de la Energía", DOCE L 380 de 31-12-1994. Dos obras de consulta sobre su contenido son: IEA, *The Energy Charter Treaty: a Description of its Provisions*, París, OCDE/IEA, 1994; J. Doré y R. de Bauw, *The Energy Charter Treaty: Origins, Aims and Prospects*, Londres, RIIA, 1995.

³³ J. Doré, y R. de Bauw, *op. cit.*, p. 45.

Un último aspecto del capítulo comercial que vale la pena mencionar es el de las cuestiones que afectan el tránsito de energía. A este respecto, los estados firmantes se comprometen a permitir el paso por su territorio de materias y productos energéticos que, procedentes de otro Estado, se dirijan a un tercer Estado, siempre que alguno de ellos sea parte del TCE. Este Tratado contempla incluso que las partes que los suscriben no pondrán obstáculos a la creación de nuevas infraestructuras en su suelo con el objeto de hacer efectivo el tránsito de energía. Aunque hay excepciones a este tránsito, basadas en consideraciones de seguridad o eficacia de los sistemas energéticos de los estados, la posibilidad de creación de nuevas infraestructuras ha sido considerada como un rasgo novedoso en el derecho internacional.

La segunda cuestión fundamental recogida en el Tratado es la de la promoción y protección de inversiones. Con la inclusión de algunas excepciones, la Carta Europea de la Energía aprobada en 1991 consagró el principio de tratamiento nacional de las inversiones, según el cual un Estado se compromete a tratar a los inversionistas de otros estados firmantes de la misma manera que trata a los suyos propios. Este principio era de aplicación, tanto a la fase previa o de realización de las inversiones como a la fase posterior o de tratamiento de las inversiones ya realizadas en el territorio de un país. Pese a lo dispuesto en la Carta, el TCE concluido tres años más tarde recogía el principio de tratamiento nacional sólo en cuanto a la segunda de las fases mencionadas.

En lo que respecta a la realización de inversiones, el Tratado únicamente insta a las partes a "procurar" la concesión de dicho tratamiento. Hay una referencia, sin embargo, a un nuevo tratado en el cual habrá de contenerse la plena aceptación del mismo. Estaba previsto que las conversaciones sobre este nuevo tratado comenzarían antes de 1995, para finalizar antes de 1998. La pretensión de eliminar discriminaciones en el acceso de las inversiones ha constituido uno de los puntos más conflictivos en las negociaciones que culminaron en el acuerdo de finales de 1994. Curiosamente, la existencia de discrepancias entre países occidentales fue lo que terminó imprimiendo un ritmo excesivamente lento a tales negociaciones. La solución dada a esta cuestión, que tuvo su origen en una propuesta de la Unión Europea, no pudo evitar que Estados Unidos se abstuviera de firmar el Tratado.³⁴

Otros extremos de esta parte sobre inversiones hacen alusión a la libertad de transferencias de capital en moneda libremente convertible,

³⁴ "EC and US clash over the Charter", *EC Energy Monthly*, núm. 60, 1996, p. 9.

así como de desplazamiento de personas con cargos de responsabilidad, que, en ambos casos, sean consecuencia de inversiones practicadas.

Bajo la denominación "disposiciones diversas", el TCE regula temas como el medio ambiente, la transparencia legislativa, la fiscalidad y las empresas estatales. Pero, posiblemente, de estas disposiciones, la más significativa sea la que reconoce la soberanía estatal y los derechos soberanos sobre los recursos energéticos, al afirmar que el Tratado no supondrá menoscabo de las legislaciones estatales que atañen al régimen de propiedad de dichos recursos. Los estados retienen el derecho de tomar decisiones en áreas de vital importancia, como, entre otras, las concernientes a las zonas que han de ser destinadas a prospección y explotación, el ritmo de extracción, los problemas medioambientales y de seguridad, el establecimiento de impuestos y gravámenes, así como la participación de los gobiernos en proyectos de prospección y explotación. Estas atribuciones, que en buena medida pueden constituir un freno al desarrollo del Tratado, son matizadas con la introducción de un compromiso con arreglo al cual los estados facilitarán el acceso a los recursos energéticos al conceder, de manera no discriminatoria y basándose en criterios públicos, títulos de índole diversa para poder emprender actividades de prospección y explotación.

En estas "disposiciones diversas" está incluido el régimen de excepciones. Según el mismo, las cláusulas del Tratado no podrán impedir que los estados firmantes adopten las medidas que estimen oportunas para proteger la vida humana, animal o vegetal, adquirir o distribuir materias y productos energéticos en situaciones de escasez motivadas por causas no controladas y beneficiar a poblaciones aborígenes o grupos o individuos en condiciones económicas o sociales de inferioridad. Un tipo especial de excepción se deriva de la pertenencia a Acuerdos de Integración Económica (AIE); en clara referencia a la Unión Europea, ningún Estado miembro de un AIE habrá de hacer extensivas a otras partes del Tratado, mediante el trato de NMF, las ventajas de tipo preferente que tengan su origen en tal acuerdo.

Junto a las tres cuestiones sustantivas mencionadas, el TCE contiene disposiciones sobre otros dos aspectos esenciales: la solución de controversias y la estructura institucional. El procedimiento de solución de controversias del Tratado es superior al establecido en la Ronda Uruguay del GATT. Prevé dos clases de situaciones: la primera, la de un conflicto entre dos estados firmantes; la segunda, la de una disputa entre uno de éstos y un inversor. En caso de que la controversia no pueda ser resuelta por cauces diplomáticos o de manera amigable, respectivamente, las partes implicadas podrán recurrir a un arbitraje, cuyas resolucio-

nes tienen un carácter vinculante. El TCE crea dos instituciones permanentes: la Conferencia sobre la Carta de la Energía y la Secretaría. La Conferencia da cabida en su seno a representantes de todas las partes contratantes, y puede reunirse de manera ordinaria, conforme a una periodicidad que ella misma determinará, o extraordinaria; entre sus funciones más generales figuran las de supervisar la correcta aplicación del Tratado, proceder a su revisión en caso de considerarlo oportuno y estimular la cooperación entre los estados. La Conferencia requiere unanimidad cuando se trata de aprobar ciertas decisiones específicas como la modificación del Tratado, la celebración de acuerdos de asociación con terceros estados u organizaciones internacionales o la realización de cambios en los anexos. En todos los demás asuntos, procurará alcanzar acuerdos por consenso, pero, de no ser posible, podrá poner en marcha un sistema de mayoría cualificada que, en términos generales, exige los tres cuartos de las partes contratantes. La Secretaría permanente está compuesta por un secretario general, designado por la Conferencia, y un personal reducido. Sus principales cometidos consisten en prestar toda la asistencia necesaria a la Conferencia y acometer las misiones que le encomienden el Tratado, los protocolos o la propia Conferencia.

El TCE entrará en vigor una vez que más de 30 estados hayan ratificado su texto, si bien el propio Tratado prevé que sus disposiciones puedan comenzar a ser aplicadas provisionalmente desde el momento de su firma en diciembre de 1994. A principios de 1996, cuatro países únicamente habían presentado los correspondientes instrumentos de ratificación. No obstante, el establecimiento de un régimen transitorio, que pospone parcialmente su puesta en marcha, pretende dar respuesta a los problemas específicos de los antiguos países socialistas. Ante las necesidades de adaptación a las exigencias de la economía de mercado, estos países podrán suspender temporalmente el cumplimiento de sus obligaciones por periodos diversos en relación con determinadas partes de su articulado. Esta exención de obligaciones habrá de expirar antes del 1º de julio del 2001. A partir de esta fecha la aplicación del Tratado, de no mediar prórrogas, será generalizada.

Aunque el proceso para la confección de un segundo Tratado fue formalmente abierto en Lisboa, tras la ceremonia de firma del TCE, las primeras reuniones de trabajo no se celebraron hasta mediados del año siguiente.³⁵ Como se ha apuntado anteriormente, el tema central

³⁵ "Negotiations Start on Second Energy Charter Treaty", *EC Energy Monthly*, núm. 78, pp. 8-9.

del nuevo texto legal es la extensión del principio de tratamiento nacional a la fase preinversión, con sus consiguientes derivaciones en el terreno de la privatización. Otros problemas que estarán sobre la mesa de negociaciones, pero que pueden ser abordados al margen de las discusiones sobre el Tratado, afectan la introducción de una cláusula *standstill* sobre derechos aduaneros que graven productos energéticos, la ampliación de las normas del TCE a los bienes de equipo y servicios relacionados con la energía, la adaptación de dichas normas a las conclusiones de la Ronda Uruguay del GATT y la negociación de un protocolo nuclear.

VALORANDO LAS POLÍTICAS DE AYUDA

En medios comunitarios suele resaltarse que, al igual que en el caso de los países de Europa Central y Oriental, las políticas de ayuda de la Unión Europea y de los estados miembros hacia los NEI ocupan un lugar destacado en el conjunto de esfuerzos internacionales. En efecto, las acciones institucionales e individuales procedentes de la Unión representaban a mediados de 1994 78% del total de la ayuda occidental. Sin embargo, cabe registrar una diferencia significativa en cuanto a la actitud de las instancias comunitarias respecto a las dos áreas geográficas mencionadas. Así como la Unión Europea asume el papel de coordinar a la comunidad internacional en la primera, cede tal papel al Banco Mundial en la segunda. Este menor protagonismo puede ser consecuencia de una falta de confianza, por parte de las propias autoridades comunitarias, en la capacidad de la Unión para ejercer adecuadamente esa función de coordinación, dada la magnitud de las transformaciones que están teniendo lugar en el territorio de la antigua URSS.

Es necesario precisar que los flujos financieros que tienen su origen en la Unión Europea no están regidos por la unidad de criterio que, a primera vista, cabría suponer. La contribución que las instituciones de la Unión han efectuado a lo largo de estos últimos años es de alrededor de 10% del total comunitario; el resto, cerca de 90%, es aportado por los estados miembros a través de cauces bilaterales establecidos con los NEI. Pese a las frecuentes alusiones a la exigencia de coordinación, no parece que ésta se haya logrado de manera suficientemente satisfactoria. Un hecho que apunta en esta dirección es que el grueso de las aportaciones de los estados miembros toma la forma de créditos a la exportación, lo que pone de relieve la prioridad de los intereses estatales.

Es posible que, como han señalado algunos autores, la ayuda financiera de la Unión Europea esté llamada a tener tan sólo una influencia modesta en los procesos de transformación en los NEI. El curso futuro de los acontecimientos en estos estados dependerá fundamentalmente, según ellos, del éxito o fracaso de las reformas políticas y económicas impulsadas en su propio seno.³⁶ Aun aceptando que esto pudiera ser así, hay que manifestar que el propio Parlamento Europeo ha estimado que el esfuerzo realizado por los países de la OCDE ha sido insuficiente.³⁷ Las ayudas comprometidas por dichos países en 1994 ascendían a 85 mil 500 millones de ecus. Esta cantidad, en términos de capacidad adquisitiva, puede compararse con el volumen de transferencias realizadas por el Plan Marshall después de la segunda guerra mundial, pero ha de subrayarse que representa un porcentaje del PIB del mundo occidental sensiblemente más bajo que el que supuso el programa norteamericano en su momento. Teniendo en cuenta que este programa alcanzó entre 1948 y 1951 1% del PIB de Estados Unidos, los países de la OCDE hubieran tenido que aportar, para hacer realmente significativa la comparación, 169 mil millones de ecus sólo en 1994. Por otra parte, es conveniente mencionar que el Plan Marshall contuvo una proporción de donaciones muy superior. Una parte sustancial de las transferencias de recursos hacia los NEI está formada por préstamos concedidos en condiciones comerciales, lo cual ha llevado a algunos críticos a decir que tales transferencias hubieran podido conseguirse, en cualquier caso, en los mercados financieros internacionales.

Descendiendo a un plano más concreto, cabe señalar algunos problemas en las acciones de ayuda comunitarias. En cuanto a la ayuda de emergencia, el propósito de la Unión Europea ha sido que su contribución al mejoramiento de las condiciones de abastecimiento fuera respetuosa con el desarrollo de las reglas del mercado en los países beneficiarios. Pero dicho propósito no fue siempre fácil de llevar a la práctica. La comercialización de la ayuda en condiciones económicas acordadas con las autoridades locales no favoreció el proceso de adaptación a la economía de mercado. Las prácticas seguidas en algunos casos facilitaron la implantación de precios artificialmente bajos, en perjuicio del desarrollo de la agricultura local. Estas circunstancias tuvieron efectos negativos sobre el volumen de los fondos de contrapartida. Adicionalmente, la ejecución

³⁶ Hóhmann C. Meier y H. Timmermann, "The European Community and the Countries of the CIS: Political and Economic Relations", *Journal of Communist Studies*, vol. 9, núm. 3, 1993, p. 153.

³⁷ "Resolución sobre la evaluación de ayuda a la CEI", *DOCE* C 128 de 9-5-1994, p. 452.

de la ayuda de emergencia estuvo sometida a frecuentes retrasos. Los desembolsos del crédito de mil 250 millones de ecus, por ejemplo, se vieron paralizados en diferentes momentos. En lo concerniente a Rusia, estas paralizaciones fueron debidas al incumplimiento por parte del gobierno ruso de obligaciones financieras contraídas. Cabe mencionar también que las operaciones triangulares, en las que participaban los estados de Europa Central y Oriental, no alcanzaron el 50% previsto. Mientras que estos estados facilitaron 47% de los suministros de medicamentos con cargo al crédito mencionado, únicamente proporcionaron, al parecer por falta de los excedentes precisos, 13% de los productos agrarios.

Uno de los rasgos más controvertidos del programa TACIS puede residir en el fuerte desajuste registrado entre el compromiso de fondos, por un lado, y la materialización de los pagos, por el otro. Así, de los créditos asignados en 1991, 1992, 1993 y 1994, cuyos importes pueden verse anteriormente, tan sólo se habían efectuado abonos al final de cada ejercicio que representaban 1, 8, 38 y 65%, respectivamente.³⁸ Hay una mejora evidente, con el transcurso del tiempo, que se produce gracias a la introducción de la programación plurianual. Debido a este desajuste de gestión, cierto número de proyectos elaborados perdieron parte de su sentido. En algunas ocasiones, los proyectos acabaron por ver diluido su carácter prioritario o las circunstancias que habían motivado inicialmente su solicitud se vieron alteradas. Resulta sorprendente que los retrasos afectaran las acciones en materia de seguridad nuclear. Pese a la coincidencia en la urgencia de intervenir, a finales de 1993, los desembolsos llevados a cabo ascendían a 6% de las partidas destinadas a tal fin. La confusión creada tras la disolución de la URSS contribuyó a posponer iniciativas, pero, a juicio del Tribunal de Cuentas, no justifica por sí sola el escaso empleo de fondos. Con el objeto de superar tales problemas, este organismo comunitario ha sugerido, por un lado, un papel más activo de las delegaciones de la Unión en la gestión del programa TACIS y, por el otro, una participación mayor de los países beneficiarios. El Parlamento Europeo había manifestado previamente un punto de vista similar, reclamando a la Comisión que diera mayor autonomía a sus delegaciones y autorizara la toma de decisiones en su seno sobre proyectos que representaran importes superiores a los entonces permitidos.³⁹ Por otra parte, ciertas voces críti-

³⁸ CCE, *Futuras relaciones entre la Unión Europea y Rusia*, COM(95) 223 final, Bruselas, p. 26.

³⁹ Buena parte de estas críticas están recogidas en: Tribunal de Cuentas, *Informe anual relativo al ejercicio 1993*, DOCE C 327 de 24-11-1994.

cas han indicado que la falta de transparencia en el programa TACIS ha dificultado conocer con precisión el destino de los flujos de fondos. La asistencia técnica, materializada en estudios de viabilidad, asesoramiento y capacitación, ha corrido a cargo fundamentalmente de consultoras occidentales, lo cual, no sin suscitar las protestas de los estados receptores, les ha posibilitado absorber la mayor parte de los recursos financieros. Pese al indudable interés de la transferencia de *know-how*, es posible que la realización de estudios de viabilidad no haya estado acompañada de medios financieros suficientes para hacerlos realidad. Responsables políticos de los países de Europa Central y Oriental plantearon reparos al programa PHARE por proporcionar "demasiada asistencia técnica, demasiados estudios y demasiado poco dinero."⁴⁰ Una observación similar podría efectuarse en relación con el programa TACIS.

Las actividades del BERD en los estados nacidos de la antigua URSS tardaron en adquirir cierta consistencia. Las limitaciones estatutarias iniciales justifican, en parte, el escaso volumen de operaciones en los dos primeros años. De 1993 en adelante, aunque el lento desarrollo del sector privado constriñe las oportunidades de financiación, las cifras de préstamos y tomas de participación alcanzan un nivel más significativo. Pero, aquí también, cabe detectar un desajuste entre los compromisos de financiación asumidos por el Banco y el desembolso de fondos. Mientras que en 1994 el BERD había hecho efectivo mil 126 millones de ecus, a finales de ese mismo año el monto de pagos pendientes, correspondiente a financiación de proyectos firmados, ascendía a tres mil 183 millones de ecus.⁴¹ En otro orden de cosas, puede apuntarse que gobiernos y empresas del Este europeo han tropezado con serias dificultades para tomar fondos prestados del BERD. En unas ocasiones, prestatarios potenciales han visto cómo los tipos de interés cargados en las operaciones eran superiores a los del mercado; en otras, países con problemas en sus balanzas de pagos han tenido dificultades para acceder a los recursos del Banco. A esto hay que añadir que los préstamos concedidos no siempre han guardado relación con sectores considerados estratégicos en el proceso de transformaciones económicas. En algunos casos, las facilidades financieras del BERD han sido puestas a disposición de empresas extranjeras que han impulsado actividades en áreas con protección arancelaria, lo cual ha bloqueado más que esti-

⁴⁰ P. Gowan, "Los programas de ayuda PHARE y TACIS de la Unión Europea", *Información Comercial Española*, núm. 738, 1995, p. 73.

⁴¹ BERD, *Annual Report 1994*, Londres, 1995, pp. 48-49.

mulado la liberalización del comercio exterior.⁴² En último lugar, cabe mencionar que la vertiente de asistencia técnica del BERD ha estado infra-dotada financieramente. El acuerdo Bangkok con la Unión Europea y acuerdos con estados europeo-occidentales para la provisión de fondos con tal finalidad no han permitido superar esa insuficiencia. Las limitaciones, por tanto, a la hora de analizar proyectos financiables, han condicionado de manera adversa las posibilidades de actuación del BERD.

La Unión Europea logró un éxito diplomático con la conclusión de un acuerdo sobre el TCE. Sin embargo, es probable que los resultados prácticos del mismo disten sustancialmente de lo previsto inicialmente por las principales partes contratantes. Uno de los propósitos centrales del Tratado para la Unión fue el de apoyar las reformas políticas y económicas en curso en los NEI. Pero la consecución de este objetivo estuvo dificultada por la lentitud en el avance de las negociaciones, ocasionada, no tanto por la actitud de los antiguos países socialistas como por puntos de vista discrepantes entre los estados occidentales.⁴³ Incluso en 1993, cuando las delegaciones de estos estados eran conocedoras del positivo impacto que un rápido fin del proceso podía tener en la pugna que el presidente Yeltsin estaba manteniendo con el Parlamento, dichos puntos de vista discrepantes determinarían que un consenso, del que quedarían excluidos Estados Unidos y Canadá, no fuera alcanzado hasta algo más de un año después de la crisis de octubre. Por otra parte, los acontecimientos en los NEI, con sus manifestaciones de inestabilidad política, recesión económica y conflictividad social, han conducido a un estancamiento de las reformas, y superado seguramente las posibilidades del TCE de influir en su desarrollo. El hecho de que Estados Unidos haya decidido no firmar el Tratado hace que su presumible peso político en cuanto apoyar las reformas sea aun más cuestionable. Es asimismo dudoso que el TCE tenga una incidencia sensible en las oportunidades de inversión en los NEI. Un incremento de los flujos de capital extranjero es necesario para satisfacer las aspiraciones, por un lado, de países como Rusia respecto al mantenimiento del sector energético y el estímulo de las exportaciones, y por otro, de países como los pertenecientes a la Unión Europea en lo tocante a la disminución de la dependencia energética de Oriente Medio. Pero, pese a que el Tratado pretende actuar en esta dirección, algunas

⁴² P. Miurin y A. Sommariva, "Financial and Technical Assistance to Central and Eastern Europe: A Critical Appraisal of the Role of International Institutions", *The Washington Quarterly*, vol. 17, núm. 3, 1994, p. 101.

⁴³ Véase "Russia Signs Energy Charter at Lisbon", *EC Energy Monthly*, núm. 73, 1995, p. 9.

de las condiciones económicas vigentes en los NEI, como, por ejemplo, los bajos precios de la energía, no parece que vayan a incentivar la actividad de las empresas occidentales.⁴⁴ A esto pueden agregarse problemas de seguridad jurídica; haciendo referencia de nuevo al caso de Rusia, la legislación vigente concede al gobierno la capacidad de rescindir contratos si llegan a producirse cambios drásticos en los mercados internacionales de petróleo. De tener lugar una circunstancia así, las firmas extranjeras tendrían pocas posibilidades de recurrir a instancias jurídicas internacionales.⁴⁵ Finalmente, los aumentos en los niveles de impuestos y en los costos de transporte pueden suponer nuevas trabas a entradas significativas de capital, al hacer menos atractivas las inversiones en el sector energético del principal país de los NEI.

CONCLUSIÓN

Los procesos de transformación en los NEI, en especial en lo concerniente al terreno económico, representan sin duda una experiencia sin precedentes. Así como el paso de regímenes autoritarios a regímenes democráticos ha sido algo relativamente habitual, la transición de economías planificadas a economías de mercado es algo único. La dimensión de estados como Rusia hace que todo ello sea aún más excepcional. Las numerosas incertidumbres asociadas a la sustitución de sistemas económicos han provocado situaciones considerablemente más negativas que las previstas: disminución vertiginosa de los niveles de vida, ascenso de los grupos comunistas y nacionalistas, profundo descontento social, etc. A la vista de todo ello, cabe preguntarse sobre la conveniencia de revisar la política general y, en particular, las políticas de ayuda del mundo occidental hacia los NEI. Hay que recordar que la estrategia de la Unión a este respecto fue fijada en 1990, cuando todavía existía la URSS. Las profundas dislocaciones económicas y sociales acaecidas en los estados nacidos de ella estaban aún por venir. Habrá que esperar para ver hasta qué punto la decisión del Consejo de Ministros tomada en mayo de 1996, de impulsar un "Plan de Acción" ambicioso orientado a promover relaciones con la Federación Rusa en todos los ámbitos, se halla en la línea de revisión aludida.

⁴⁴ "Energy Charter Does Little to Boost Investor Confidence in Russia", *Eastern Europe Energy Report*, núm. 44, 1995, p. 10.

⁴⁵ "Russia to Amend Production Sharing Law after Western Concern", *Eastern Europe Energy Report*, núm. 53, 1996, p. 14.

En lo concerniente a las políticas de ayuda de la Unión Europea, es posible señalar algunas grandes pautas en el marco de las cuales dicha revisión podría producirse. En primer lugar, la coordinación de los programas de asistencia. Aquí, la Unión Europea ha de procurar mejorar los esfuerzos tendientes a aunar criterios, tanto con organizaciones internacionales y estados, como con sus propios estados miembros; en segundo, el aumento del volumen de recursos financieros transferidos. Recientemente, el BERD ha acordado elevar su capital a 20 mil millones de ecus. De manera congruente con las apreciaciones del Parlamento Europeo, nuevas acciones de este tipo serían deseables. En tercero, el perfeccionamiento de la gestión de la asistencia comunitaria, principalmente en el marco del programa TACIS y del BERD. Con ello podría reducirse el desajuste actualmente existente entre compromisos de gasto y desembolsos y lograr una mayor transparencia. En último término, la dinamización de la cooperación en sectores tan básicos para los NEI como el de la energía. Las discusiones en relación con el segundo Tratado, si son acompañadas de cambios en las condiciones económicas imperantes en muchos de ellos, pueden reavivar las expectativas generadas originariamente, y hacer factible un definitivo salto adelante de las inversiones directas de capital.

De las grandes pautas descritas, la segunda, la que atañe a la ampliación del monto financiero de la ayuda, es la que presenta mayores dificultades. Dos circunstancias de cierta entidad pueden oponerse a su realización. De una parte, para que tal ampliación llegue a materializarse, resulta imprescindible que los gobiernos de los NEI dispongan de un plan de reformas bien definido. Sin ello, los estados occidentales en ningún caso aceptarían reconsiderar al alza la magnitud actual de la ayuda. Pero esta exigencia está lejos de poder cumplirse. Los proyectos de reforma han perdido gran parte de su vigencia. En Rusia, el triunfo de los comunistas en las elecciones de diciembre de 1995, junto con la salida del gobierno de los ministros más marcadamente reformistas, ha conducido a un estancamiento de las reformas. De otra parte los estados miembros de la Unión viven un momento económico delicado. La puesta en marcha de la Unión Monetaria en 1999 requiere, por parte de aquellos países que deseen acceder a ella, el cumplimiento de planes de convergencia rigurosos. El carácter restrictivo que los caracteriza, con fuertes limitaciones al crecimiento del gasto público, constituye un serio obstáculo para incrementar las partidas presupuestarias con destino a los NEI. A esto habría que añadir que en el supuesto, ya de por sí problemático, de que se acrecentaran los volúmenes de asistencia, la Unión Europea y los estados miembros serían objeto de no

leves presiones para que tal decisión no afectara negativamente los compromisos comunitarios en materia de ayuda al Tercer Mundo.

Pese a estos problemas, la Unión Europea debe sopesar cuidadosamente sus políticas a corto y mediano plazo respecto a los NEI y, especialmente, respecto a la Federación Rusa. La Unión Europea no puede refugiarse en que la responsabilidad de las transformaciones en los NEI es fundamentalmente de sus gobiernos y en que su papel es tan sólo marginal. Ello no atenuaría las repercusiones políticas y económicas que se derivarían para el conjunto del continente de un desarrollo poco satisfactorio de los acontecimientos en la antigua URSS. Sin menospreciar la complejidad de la situación, la Unión debería buscar, aunque no fuera más que por razones egoístas, una actitud comprometida en los procesos de reforma. Desde luego, no parece razonable hablar de una "nueva arquitectura europea", hasta no haber concluido positivamente la instauración de regímenes democráticos y economías de mercado en el Este europeo.