

Capítulo A 2: LA EXPERIENCIA EUROPEA HASTA AHORA

LÍNEAS GENERALES:

La primera parte de este capítulo muestra los principios generales de la cooperación transfronteriza (CTF). En la segunda se ilustran las cuestiones y problemas específicos de la cooperación en los distintos tipos de región fronteriza. Aquí dividimos las regiones fronterizas en diferentes categorías: regiones fronterizas internas y externas de la UE, tanto terrestres como marítimas¹.

PUNTOS CLAVE:

- La **"filosofía" de la CTF** implica una cooperación constante entre dos zonas fronterizas. No consiste, pues, en que uno de los socios trabaje primero a nivel nacional e intente después implicar a los vecinos o cooperar con ellos. La CTF comprende todos los ámbitos de la vida cotidiana, el desarrollo de programas, prioridades y acciones conjuntas, e implica además la participación de todos los grupos sociales, ámbitos de la administración pública, etc.
- **Los principios de la CTF**, que han sido desarrollados por la ARFE y son compartidos por la Comisión Europea, son los siguientes: partenariado vertical y horizontal; subsidiariedad, mediante la implicación y responsabilidad del nivel regional y local; preparación de estrategias y de programas conjuntos de desarrollo transfronterizo; estructura común y financiación propia; y la ejecución de proyectos transfronterizos.
- **Los tipos de región fronteriza** se diferencian atendiendo a importantes factores, que incluyen: el grado de homogeneidad de la región transfronteriza; el nivel de desarrollo y el Objetivo al que pertenece según las políticas estructurales de la UE, o los programas que se desarrollaron en los años noventa para los países de Europa Central y Oriental, y en los últimos años para los socios de la Política de Buena Vecindad; las características geográficas y físicas (como los sistemas montañosos, los ríos o las fronteras marítimas) y la situación actual y futura de las fronteras externas de la UE o de las fronteras entre países candidatos (particularmente importante es el caso de las fronteras en los Balcanes).
- (...)
- (...)
- Las **regiones fronterizas externas** de la UE fueron redefinidas en varias ocasiones, particularmente en 1995 y 2004, debido a la adhesión de nuevos Estados miembros. En los noventa se afrontaron las diferencias significativas entre las fronteras con países altamente desarrollados no pertenecientes a la Unión, como Suiza o Noruega, y las de Europa Central y Oriental. Las Iniciativas Phare CBC y TACIS CBC fortalecieron Interreg al incorporar las actuaciones transfronterizas en las fronteras entre la Unión Europea y los países Phare y TACIS (Europa Central y Oriental y Comunidad de Estados Independientes). (...)
- En las **fronteras marítimas**, la CTF experimentó un considerable aumento de su actividad, especialmente en materia de transporte y medio ambiente. La UE ha apoyado estas actividades en el marco de Interreg A sólo en casos "excepcionales", aunque el número de fronteras marítimas internas y externas que optan a las ayudas aumentó espectacularmente en los años noventa.

¹ Este capítulo se elaboró en los años noventa teniendo especialmente en cuenta las iniciativas de CTF emergentes en las nuevas democracias de Europa Central y Oriental, muy vinculadas a los profundos procesos de reforma social, económica, política, ética y estética que se estaban produciendo en estos países. Este proceso se orientó en cierto modo en la estrategia general de preparar su adhesión a la Unión Europea. Se ha adaptado en las sucesivas ediciones, como es el caso de la presente, pero se mantiene ese espíritu propedéutico.

PRINCIPIOS GENERALES DE COOPERACIÓN

Las crecientes iniciativas de Cooperación Transfronteriza (CTF) en los años sesenta y setenta, la consolidación de la red en el marco de la ARFE, el intercambio de experiencias, el mutuo aprendizaje y, sobre todo, la labor ante las instituciones (europeas y nacionales) que culminó con la incorporación de la CTF como elemento principal de la cooperación territorial europea (Interreg y otras iniciativas), permitió el desarrollo de un modelo muy especial de cooperación entre regiones que fue transformando el propio proceso de integración europea.

Al mismo tiempo, desde finales de los ochenta y principios de los noventa se desarrolló una serie de procesos muy importantes para la CTF en Europa que todavía hoy continúan:

- El continuo desmantelamiento de las fronteras internas de la UE desde el 1º de enero de 1993. Esto vino acompañado de un desplazamiento de las fronteras entre los Estados miembros hacia las fronteras externas de la UE con otros países. Dicho proceso ganó en importancia con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia en 1995, y sobre todo con la enorme ampliación de 2004 y la posterior ampliación del Espacio de Schengen.
- Los esfuerzos para establecer contactos más allá de las nuevas fronteras exteriores de la UE, con el fin de facilitar los intercambios intelectuales, políticos y económicos con terceros países, como Suiza o Noruega, los Países de Europa Central y Oriental (PECOs) en la década de los noventa, y los países de la Política de Buena Vecindad y Pre-Adhesión en el Partenariado Oriental, el Mediterráneo y los Balcanes ya en este siglo XXI.

- El hecho de que, con la progresiva adhesión de nuevos socios a la UE, las antiguas fronteras externas de la Unión se convirtieran en internas, al igual que las fronteras entre los PECO, y se establecieran nuevas fronteras externas de la UE, con la Federación Rusa, Ucrania o Moldavia.

Todos estos procesos han tenido un efecto directo sobre las regiones fronterizas internas y externas de Europa, ya que han supuesto una considerable extensión geográfica y la consiguiente intensificación de la cooperación transfronteriza. La UE se extiende sobre más de cuatro millones de km², y ya supera los 500 millones de habitantes en la actualidad (datos de 2011), más de la tercera parte de los cuales reside en regiones fronterizas.

Tradicionalmente, la cooperación tenía lugar mediante comisiones intergubernamentales, comisiones de ordenación del territorio. En algunas ocasiones comenzó por implicar a los niveles regional y local mediante la constitución de Euroregiones o "asociaciones" con una estructura similar. Estas euroregiones se pueden organizar con o sin el concurso de acuerdos internacionales de carácter formal.

Estas tendencias dieron lugar a nuevos desafíos que fueron construyendo una "filosofía" de la CTF a lo largo de más de cincuenta años de experiencia:

La CTF, si quiere ser efectiva y duradera, debe ser amplia, abierta, y desarrollarse conjuntamente desde el principio:

- todos los aspectos de la vida cotidiana de las regiones fronterizas han de estar incluidos: cultura, trabajo, tiempo libre, asuntos sociales, sanidad, economía, vivienda, etc.;
- debe realizarse diaria y regularmente y los socios de todos los campos y de ambos lados de la frontera han de estar implicados desde el principio;

- las actividades de cooperación transfronteriza deben llevarse a cabo a todos los niveles, es decir, nacional, regional y local.

Este concepto de CTF implica la necesidad de cooperar en todos los ámbitos, así como de establecer procedimientos de coordinación entre ellos. De no ser así, se producen inevitablemente conflictos de competencias a causa de estructuras administrativas diferentes y (en principio) veces incompatibles a ambos lados de la frontera (asimetrías). Este tipo de cooperación fronteriza más "intensiva" se ha practicado con éxito durante varias décadas en muchas regiones fronterizas europeas.

PRINCIPIOS DE CTF

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) ha considerado, entre otros, los siguientes **principios para la cooperación transfronteriza**:

- partenariado;
- subsidiariedad;
- existencia de una estrategia transfronteriza o de un programa conjunto;
- estructura común a nivel regional o local y fuentes de financiación propias;
- la ejecución de proyectos transfronterizos.

Estos principios han sido ampliamente reconocidos y se han convertido en requisitos básicos para los programas europeos de cooperación territorial.

La CTF no consiste, pues, en que regiones fronterizas elaboren independientemente sus programas, prioridades o proyectos y sólo después contacten a sus socios del otro lado de la frontera. No es suficiente con la simple comparación y coordinación de planes nacionales, o con añadir algunas propuestas de proyectos, y denominar a esto un "programa o proyecto transfronterizo". Por otra parte, la CTF

no debe iniciarse precisamente porque haya disponibilidad de programas de financiación externa, aunque es comprensible que esto suponga un importante incentivo para la cooperación.

Debe indicarse aquí que la CTF fue inicialmente la única forma de cooperación territorial identificada, sistematizada y ampliamente difundida. Tras una evolución inicial en la búsqueda de la diversificación de las intervenciones, canalizar la necesaria participación de las prioridades nacionales e insistir en la constitución de redes y meta-redes de regiones con propósitos generales o concretos, se ha llegado a distinguir claramente entre distintos tipos de cooperación territorial a través de las fronteras nacionales:

- cooperación transfronteriza
- cooperación interregional
- cooperación transnacional

En la tabla A.2.1 se muestra un cuadro comparativo de estos tres tipos de cooperación territorial.

El Principio de Partenariado o Principio de Asociación

El principio de partenariado abarca dos elementos: partenariado vertical a ambos lados de la frontera; y partenariado horizontal, entre distintos interlocutores de ambos lados de la región fronteriza.

Los **partenariados verticales** se refieren a la relación entre el nivel supranacional, el nivel nacional y los niveles regional o local en las regiones de ambos lados de la frontera. Las estructuras u organizaciones creadas para este propósito deben sumarse o complementar las estructuras existentes y no competir con ellas o sustituirlas.

Los **partenariados horizontales** se refieren a la relación entre interlocutores (organizaciones / estructuras) de ambos lados de la

frontera. El principio de partenariado se basa en criterios de paridad entre los interlocutores, sin tener en cuenta el tamaño del país, su magnitud física o económica, o cualquier otra característica, como la población. Para desarrollar este tipo de partenariado horizontal, debe superarse un cierto número de obstáculos relacionados con las fuentes de financiación y con las diferencias entre administraciones y competencias (asimetrías).

El Principio de Subsidiariedad

La experiencia ha demostrado que la CTF funciona mejor y ha tenido un mayor éxito en áreas donde los actores regionales y locales han tomado la iniciativa y han asumido responsabilidades. Este planteamiento "desde abajo hacia arriba" y el respeto de las reglas del juego del principio de partenariado vertical y horizontal hacen posible la cooperación de acuerdo con el principio de subsidiariedad. En este contexto, **subsidiariedad** también significa el fortalecimiento de las instancias locales y regionales como los niveles administrativos apropiados para la CTF. Estas instancias cuentan con la flexibilidad necesaria para equilibrar las asimetrías (diferencias entre estructuras y competencias a ambos lados de la frontera) o para integrarlas en estructuras transfronterizas.

Se han firmado múltiples acuerdos de CTF a nivel europeo y bilateral. Pero únicamente las regiones fronterizas por sí mismas pueden dotar de contenido a estos acuerdos mediante actividades prácticas. Sin embargo, los obstáculos que se cruzan en el camino de la cooperación a nivel regional y local, descansan a menudo sobre el hecho de que los marcos de actuación que han sido acordados en los niveles superiores (a nivel comunitario, bi- o multilateral) aún no han entrado en vigor en la legislación nacional o no han sido "interiorizados" por la práctica administrativa política, etc.

El Principio del Socio Principal (LPP, Lead Partner Principle)

Durante el periodo 2000-2006 se llevaron a cabo algunos proyectos en la frontera AT-HU², en los que alguno de los socios jugaba un papel meramente formal, siendo cuestionable su efecto transfronterizo. Se identificaron muy pocos proyectos "espejo", con efectos a ambos lados de la frontera, y los actores locales se plantearon la necesidad de afrontar el nuevo periodo que se iniciaba (2007-2013) poniendo en práctica con éxito el principio del "Socio Principal". Dos estructuras muy activas en esta frontera, la Sociedad para el Desarrollo Regional del Industrieviertel (*Regionale Entwicklungsverband Industrieviertel*), uno de los cuatro distritos de la Baja Austria, y la Agencia de Desarrollo Regional de Panonia Occidental (HU) lanzaron un proyecto en esta ocasión que tenía en cuenta los nuevos retos planteados por la Cooperación Territorial Europea para aquellos encargados de ejecutar los proyectos, en particular la necesidad de tener unos planteamientos similares y de abrir nuevos campos de cooperación, todo ello sobre una base de mutua confianza entre todos los socios de distintos países. En el marco de este proyecto se propusieron identificar y reunir los principales conceptos e iniciativas desarrolladas por los actores que podían verse implicados directamente en la ejecución de proyectos, a la luz de la CTF ya desarrollada en la región. El objetivo principal de esta iniciativa fue la capacitación de estos expertos, ya iniciados en el LPP, para que pudieran comenzar a elaborar sus ideas (conceptos, estrategias, proyectos) de

² También ocurrió en muchas otras fronteras, pero este caso fue identificado y estudiado en la Conferencia "Oportunidades y Desafíos del Principio del 'Socio Principal' en la Cooperación Territorial Europea 2007-2013", celebrada en Sopron (HU) el 31 de enero de 2007.

CTF en colaboración con sus socios de otro lado de la frontera.

(sigue sin estar claro el LPP)

LOS CONCEPTOS Y ESTRATEGIAS TRANSFRONTERIZAS

(Sobre las estrategias, en A-5 está más elaborado; revisar esto y A-5 y decidir dónde va qué)

El **partenariado** y la **subsidiariedad** son particularmente importantes en el proceso de elaboración y puesta en marcha de los "conceptos" o estrategias transfronterizas. Son necesarios con el fin de crear el marco estratégico y las perspectivas para una cooperación sostenida a largo plazo.

Estos conceptos y estrategias comunes, tienen en consideración los planes y programas nacionales y europeos. Asimismo, crean las condiciones necesarias para superar la reflexión en solitario desde un lado de la frontera y para consto) ruir una perspectiva común de desarrollo regional transfronterizo. Esta perspectiva permite a los interlocutores identificar, en un principio, las oportunidades y problemas comunes atribuibles al efecto negativo de la frontera y, posteriormente, el potencial de desarrollo común.

Los conceptos transfronterizos se basan generalmente en un análisis DAFO, o sea, de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la región fronteriza, con el fin de identificar sobre todo los objetivos y prioridades, para así poder intensificar las fuerzas existentes y reducir las debilidades. Este análisis conduce inevitablemente al desarrollo de programas con prioridades y campos de actividad más específicos desde los puntos de vista cualitativo, financiero y temporal. Los Programas Operativos a medio plazo, que actualmente cubren un periodo de siete años, incluyen, además de los

campos de actividad, medidas concretas para la CTF, que posteriormente se traducen en proyectos.

Entre 2010 y 2013, la ARFE ha actuado como servicio de asistencia técnica (*help desk*) del proyecto ULYSSES (*Utilización aplicada de los resultados de una investigación de ESPON como patrón para la ordenación del territorio trans-fronterizo*), desarrollado en el marco de la Red Europea para la Observación de la Cohesión y el Desarrollo Territorial —ESPON—, iniciada en 2001. Uno de los principales entregables de ULYSSES ha sido una *Guía Práctica para el desarrollo y puesta en práctica de conceptos y estrategias de desarrollo fronterizo descentralizado*. A continuación se incluye un resumen de dicha guía.

Estrategias y conceptos de desarrollo transfronterizo descentralizado. Valor añadido y elementos clave a considerar (Resumen de la Guía Práctica ULYSSES)

- Según el caso, la ordenación del territorio puede ser competencia de los estados nación, los estados federados o las regiones autónomas. En este sentido, los documentos relacionados con la ordenación del territorio pueden contener alguna referencia sobre la importancia de la CTF en el capítulo introductorio, en el mejor de los casos. En algunas ocasiones sus mapas incluyen las conexiones de transporte más importantes y algunas grandes ciudades. Sin embargo, al no haber competencia transfronteriza en la ordenación del territorio, los capítulos más importantes referentes a las políticas sectoriales no hacen referencia alguna a la CTF o al potencial de desarrollo transfronterizo.

- Por esta razón se han elaborado conceptos de desarrollo transfronterizo descentralizado en una serie de regiones transfronterizas europeas (Lago Constanza, EUREGIO, Öresund, Alto Rin o Salzburgo-Berchtesgaden-Traunstein). Al contrario que los planes de ámbito nacional, estos conceptos no son vinculantes desde el punto de vista legal, aunque sí que indican las dependencias y posibilidades de desarrollo transfronterizo para cada política sectorial.
- El propósito de una estrategia de desarrollo transfronterizo descentralizado consiste en especificar cuáles son los objetivos principales de la cooperación transfronteriza para los próximos 15-20 años, cuál es el valor añadido de dicha cooperación, y subrayar que la cooperación a través de las fronteras no debe limitarse únicamente a los programas financiados por la UE como Interreg A.
- Para diseñar una estrategia de este tipo, los sectores interesados en las regiones transfronterizas pueden realizar muchas actividades por sí mismos: pueden tomar la iniciativa, motivar a todos los actores y socios a ambos lados de la frontera, pueden llamar la atención de las fuerzas políticas y también coordinar todo el proceso de elaboración y ejecución.
- La elaboración de un profundo estudio transfronterizo que contenga un análisis DAFO tiene una importancia capital. Este análisis debe basarse en unos objetivos claros que hayan sido definidos por los sectores interesados en la región y que especifiquen los resultados prácticos esperados. Además de la investigación cuantitativa, dicho análisis también debe tener en cuenta elementos de carácter cualitativo.
- Es muy importante que el análisis no se centre únicamente en la infraestructura de transportes y el entorno económico, sino también en el desarrollo socioeconómico que, en muchas ocasiones, tiene un impacto a largo plazo en la CTF. También es importante el intercambio de conocimientos sobre las distintas estructuras administrativas nacionales y los marcos legales, incluso si estos no pueden ser modificados, como suele ser generalmente el caso.
- Una estrategia de desarrollo transfronterizo solo tiene sentido si se plantea a largo plazo e incluye un análisis de todas las políticas sectoriales. Sin embargo, durante su ejecución debe concentrarse en ciertos aspectos clave seleccionados. La estrategia no debe ser elaborada únicamente por un grupo de expertos a puerta cerrada, sino que todos los interesados, socios, ONGs, etc., que puedan aportar algo deben participar desde el primer momento. También el nivel político debe implicarse, incluyendo a todas las partes (a nivel europeo, nacional y regional) y especialmente a las administraciones públicas nacionales competentes. Para ello, puede utilizarse el conocimiento nacional disponible de forma transfronteriza y, al mismo tiempo, se evita el establecimiento de una gran estructura de gestión adicional para dicha estrategia.
- De esta manera se alienta la participación externa (nacional y europea) así como la interna (implicación de todos los interesados sin conflictos de competencias), muy necesarias

para la ejecución de una estrategia de desarrollo. Cuando esta estrategia de desarrollo está terminada, es indispensable que las administraciones públicas nacionales sigan implicadas en su puesta en práctica (y no eludan su responsabilidad por razones financieras). Los interesados deben continuar su cooperación activa mediante grupos de trabajo, y así seguir apoyando con su conocimiento el desarrollo de proyectos transfronterizos de buena calidad. Tal participación garantiza un posicionamiento sólido de la estrategia de desarrollo en la región y la implicación de los ciudadanos.

- El nivel político también debe implicarse, al menos en la última fase de debate sobre los contenidos y el enfoque del concepto de desarrollo transfronterizo. Como ocurre en la mayor parte de los asuntos transfronterizos, la voluntad política tiene una importancia determinante. Por otra parte, la puesta en marcha de la estrategia es un proceso permanente. Este proceso tiene un impacto en los futuros planes nacionales de desarrollo del territorio. La actualización de los planes nacionales, por otra parte, tiene importancia para las estrategias transfronterizas futuras, las cuales deben ser revisadas o actualizadas en un periodo de diez años.

En julio de 2014 ESPON ha publicado el manual *Detecting Territorial Potential and Challenges. An interactive handbook for policy-makers and practitioners on how to use ESPON knowledge at local and regional level*, fruto del proyecto DeTeC³.

³ Proyecto llevado a cabo por el Centro Nórdico para el Desarrollo del Territorio (Nordregio), el Instituto Austríaco de Estudios Regionales y Ordenación del Territorio (OIR) el Instituto

Es un manual para el desarrollo estratégico a largo plazo apoyando, por ejemplo, el diseño y evaluación de los planes y programas de desarrollo regional, que permite detectar los desafíos y el potencial territorial. Se basa en la comprensión de la posición de una región en un contexto territorial más amplio. Si ese contexto tiene una perspectiva europea los desafíos pueden convertirse en potencial. Ofrece una guía para la formulación de políticas locales y regionales mediante cinco enfoques territoriales, diseñados para centrar la atención en los aspectos más importantes y promover nuevas perspectivas en los procesos de desarrollo local y regional:

1. Potencial y desafíos mundiales y futuros
2. Comparación entre rendimientos regionales
3. Áreas funcionales y coherencia interna
4. Vínculos externos actuales y potenciales
5. Oportunidades para la gobernanza territorial

También se incluyen ejemplos reales de buenas prácticas procedentes de varios laboratorios regionales:

1. Edimburgo y el SE de Escocia
2. Escania (Suecia)
3. Podlaquia/*Podlasie* (Polonia)
4. Danubio-Kris-Mures-Tisa (Hungría, Rumanía y Serbia)
5. Estiria (Austria)
6. Malta

... y una colección de herramientas de ESPON:

1. Evaluación de la integración funcional
2. Evaluación del policentrismo

de Geografía y Ordenación del Territorio Stanisław Leszczycki de la Academia Polaca de Ciencias (IGSO PAS):

file:///C:/Users/m.quillermo/Documents/Archivos/ARFE/Ordenaci%C3%B3n%20del%20Territorio/ESPON/140710%20DeTeC_handbook_2014.pdf **OJO; COLEGUITA; AUTOREFERENCIAL!**

3. Mapeo institucional transfronterizo
4. Análisis de la gobernanza multinivel
5. Análisis territorial multitemático
6. Escenarios territoriales
7. Evaluación del impacto territorial
8. Monitorización del rendimiento territorial
9. Comprensión del crecimiento diferencial
10. Elaboración de modelos de crecimiento urbano

CUESTIONES Y PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE LA COOPERACIÓN EN DISTINTOS TIPOS DE REGIÓN FRONTERIZA

a) Generalidades

Las regiones transfronterizas de Europa muestran una considerable diversidad en lo que se refiere a su tamaño, densidad de población, características económicas y grado de desarrollo (infraestructuras, vitalidad de la economía regional, características del mercado laboral, etc.). Las regiones fronterizas pueden ser clasificadas de acuerdo con diferentes criterios. A continuación se definen los distintos tipos de regiones fronterizas, que presentan ámbitos de cooperación y dificultades específicas.

b) Clasificación según los distintos tipos de región fronteriza

En la CTF del periodo 1994-1999, se distinguía entre los siguientes tipos de zonas que, en ocasiones, podían superponerse:

- regiones fronterizas de la Unión Europea Objetivo 1⁴, situadas

tanto en fronteras exteriores, como interiores,

- regiones fronterizas del interior de la Unión Europea con una economía más desarrollada, pero con problemas específicos (Objetivo 2⁵ y Objetivo 3⁶)
- regiones fronterizas situadas en las fronteras entre los países candidatos y en las futuras fronteras externas de la Unión Europea,
- regiones fronterizas marítimas,

Los criterios más significativos para diferenciar los tipos de región fronteriza incluyen:

- **El grado de homogeneidad de la región transfronteriza.** Algunas fronteras se caracterizan por una identidad compartida o una conciencia regional, a partir de la cual la cooperación transfronteriza transcurre como un proceso natural. Esta identidad compartida puede ser resultado de factores históricos, culturales, lingüísticos, geográficos o similares (por ejemplo: las Euroregiones de Holanda y Alemania; el norte de Portugal y Galicia; Finlandia, Suecia y Noruega; Dinamarca y Alemania; Irlanda e Irlanda del Norte; Gran Bretaña e Irlanda; Italia y Eslovenia; y Alsacia, Baden y Basilea (FR/DE/CH)) y/o de la dependencia o complementariedad económica de la región

sobre los últimos tres años, era inferior al 75% de la media comunitaria.

⁵ Las regiones **Objetivo 2** adolecían de problemas estructurales y su reconversión económica y social debía promoverse, según el artículo 2 del Reglamento de los Fondos Estructurales. Estas regiones tenían una población o extensión significativa. Comprendían zonas que habían experimentado un cambio socioeconómico en los sectores industrial y de servicios, áreas rurales en retroceso económico, zonas urbanas con problemas o áreas pesqueras en crisis.

⁶ La financiación en el marco del **Objetivo 3**, afectó a aquellas regiones que no respondían a las características del Objetivo 1.

⁴ En el siguiente periodo (2000-2006) se definió como regiones **Objetivo 1** a aquellas cuyo Producto Interior Bruto (PIB) per cápita, medido en paridad del poder de compra y contabilizado con los datos disponibles el 26 de marzo de 1999

(Sarre/Lorena/ Luxemburgo). Esta dependencia puede tener su origen en la existencia de un mercado laboral regional único en la región transfronteriza, o de una complementariedad urbana-rural, con una ciudad en un lado de la frontera prestando servicios a una comarca rural de ambos lados de la frontera (como las ciudades de Enschede, en EUREGIO, Trieste, en Friuli-Venezia-Giulia, o Szczecin en POMERANIA). Otras áreas fronterizas carecen de esta identidad compartida, ya sea debido a factores históricos, culturales o económicos (como en algunas zonas de la frontera hispano-portuguesa, las fronteras entre Grecia y los Balcanes), y/o factores geográficos y físicos tales como el mar (Nord-Pas-de-Calais en Francia y Kent, en el Reino Unido), o una cadena montañosa (los Pirineos o los Alpes).

- **El nivel de desarrollo y el estatus objetivo de la región en el marco de las políticas estructurales de la UE.** Se trata de una clasificación según las necesidades de las regiones que abarca desde las regiones menos avanzadas, dentro del Objetivo 1 de la UE (áreas rurales en muchos casos periféricas, y donde ahora se incluyen algunas áreas con un severo declive industrial); pasando por las relativamente más avanzadas del Objetivo 2, en su mayor parte situadas en el núcleo europeo; hasta las regiones más avanzadas, sin estatus objetivo, una vez más, en su mayoría, en las regiones centrales de la UE.
- **Posición a lo largo de las fronteras de la UE.** Regiones fronterizas que se encuentran a lo largo de las fronteras internas de la UE y aquellas que están en las fronteras externas, incluyendo áreas fronterizas tanto periféricas y menos avanzadas en su desarrollo (por ejemplo, Grecia / los Balcanes;

Alemania / Polonia; Alemania / República Checa y Austria / Hungría), como las áreas más avanzadas de Europa (Italia / Suiza; Alemania / Suiza; Escandinavia, etc.).

- **Las características geográficas y físicas,** como, por ejemplo, las fronteras a lo largo de cadenas montañosas (Alpes, Pirineos, Cárpatos, Escandinavia) o las fronteras marítimas: Cerdeña (Italia) y Córcega (Francia); Nord-Pas-de-Calais (Francia) y Kent (Reino Unido); Gales (Reino Unido) e Irlanda; Øresund (Dinamarca y Suecia); cooperación entre las islas de Suecia y Finlandia; y las Islas Griegas.

Las diferentes combinaciones de estos y otros factores dan lugar a grandes variaciones y a una diversidad de tipos de región fronteriza en Europa. A continuación se enuncian brevemente algunos problemas y cuestiones específicas afrontados por los distintos tipos de región fronteriza. Los criterios según los cuales las regiones fronterizas pueden ser tipificadas, se refieren al grado de desarrollo respecto de la clasificación en el marco de las políticas estructurales de la UE junto con su posición en las fronteras internas o externas de la UE, o si se trata de una frontera terrestre o marítima.

c) Regiones fronterizas menos avanzadas de las fronteras terrestres internas

Las regiones fronterizas terrestres, generalmente consideradas como "menos avanzadas", suelen corresponder a aquellas clasificadas como Objetivo 1 de las políticas estructurales de la UE. Hasta la fecha, esto ha tenido que ver con regiones rurales menos desarrolladas, que también suelen caracterizarse por su

condición periférica en la economía nacional y en el contexto comunitario.

Las regiones Interreg clasificadas como regiones Objetivo 1, suelen desarrollar amplios Programas, tanto desde el punto de vista geográfico, como de su envergadura financiera.

Generalmente en estas regiones no faltan ideas o iniciativas transfronterizas. La dificultad estriba en poder traducir estas iniciativas en proyectos concretos, pues en muchos casos sigue siendo necesario superar obstáculos políticos o de competencias. En el marco de los Programas Interreg I y II A, cuya realización ha estado fuertemente influenciada por las administraciones nacionales, ha faltado la flexibilidad necesaria para satisfacer las prioridades de las distintas regiones fronterizas. La ausencia de regionalización en estos Programas Interreg se hace perceptible. En los últimos años se han podido ir introduciendo mejoras en este aspecto. Aplicando los principios de partenariado y subsidiariedad, las regiones **podrán**, en Interreg III A, **pudieron** implicarse más directamente en el proceso decisorio, gracias a la existencia de subprogramas para cada una de las zonas fronterizas.

Interreg IV:

- d) Convergencia
- e) Phasing out

Interreg V:

- ...
- ...
- **Regiones intermedias**

En general, para las regiones Objetivo 1 es esencial:

- la mejora de las infraestructuras de transporte y comunicaciones dentro y entre las áreas de las regiones fronterizas. Esto se considera un requisito previo para poner en práctica una cooperación

transfronteriza duradera y para nuevas actividades económicas relacionadas;

- mejor aprovechamiento de los potenciales específicos de desarrollo de la región (programa operativo regional transfronterizo);
- diversificación de las actividades en las áreas rurales, al objeto de evitar la emigración de la población;
- promoción de redes transfronterizas;
- mejora cualitativa de los recursos humanos;
- solución de los problemas medioambientales, particularmente en áreas rurales;
- política transfronteriza de ordenación del territorio;
- creación de organismos transfronterizos.

En las regiones fronterizas entre España y Portugal, las deficientes infraestructuras y comunicaciones continúan siendo una barrera. A pesar del retraso estructural y de su situación periférica, estas regiones están mejorando significativamente gracias al aprovechamiento de las ventajas que les ofrece el establecimiento del Mercado Único (el comercio transfronterizo, el mercado laboral transfronterizo o su situación favorable para nuevos inversores).

En las regiones fronterizas de Irlanda e Irlanda del Norte, las cuestiones de seguridad han influido durante mucho tiempo en el desarrollo político y económico. Las tensiones de la situación en la zona mantuvieron alejados durante mucho tiempo a los inversores. La gestión común de la iniciativa PEACE ha absorbido de tal forma la capacidad de las administraciones y los intereses políticos, que ha disminuido comparativamente la atención dedicada a Interreg II A. La nueva situación política generada a partir de los Acuerdos de Viernes Santo mejoró

sensiblemente el contexto. Sin embargo, es aún pronto para hablar de consecuencias y resultados. La lengua y la cultura común abren el abanico de posibilidades de iniciativas y formas de cooperación. Por otra parte, las tareas de cooperación transfronteriza se están delegando cada vez más en socios regionales y locales.

En las regiones fronteras marítimas del sur (Córcega / Cerdeña, Córcega / Toscana, Puglia / Grecia occidental y Andalucía / Marruecos) el obstáculo más importante para las relaciones es, precisamente, la ausencia de tradición en los contactos transfronterizos. Los intereses comunes se refieren sobre todo a los ámbitos de protección del medio ambiente y al mejor aprovechamiento del potencial marítimo (por ejemplo, turismo). Comparándolas con estas regiones, las relaciones entre Gales e Irlanda han sido mucho más intensas durante los últimos años.

En las regiones fronteras del norte de Francia y el sur de Bélgica (Hainault), las consecuencias de la reestructuración de viejas industrias juegan un papel preeminente. La unidad de lengua y cultura son una buena base para una cooperación transfronteriza efectiva.

Trataremos las regiones fronteras de Grecia, Alemania Oriental, Austria Oriental, Suecia y Finlandia en el capítulo dedicado a las fronteras externas.

El Objetivo 6, destinado a las regiones con baja densidad de población, tiene una corta existencia que comenzó tras la adhesión de Suecia y Finlandia. En el período de programación 2000-2006, estas zonas fueron incluidas en el Objetivo 1. Su densidad de población es inferior a 8 hab/km² (0,4 % de la media europea). Estas zonas están situadas en el centro y norte de Escandinavia y su superficie es equivalente a la mitad de los dos países, aunque su población supone

sólo un 16,6% de la población total en Finlandia y un 5,0% en Suecia.

Para estas regiones fronteras débilmente pobladas, las prioridades son:

- paulatina transformación de su situación de región periférica en el Mercado Único Europeo, mediante la eliminación de las carencias infraestructurales y la superación de las grandes distancias;
- mejora del nivel educativo (incluidas universidades) y de las posibilidades de empleo, sobre todo para jóvenes y mujeres;
- mejora de las hasta ahora poco desarrolladas redes de cooperación;
- renovación y desarrollo de las prestaciones sociales (a pesar del alto coste relativo) con el aprovechamiento de las nuevas zonas fronteras.

d) Otras regiones fronteras de las fronteras terrestres internas

Las regiones fronteras "más avanzadas" cubren un amplio espectro que abarca desde áreas no necesitadas de las políticas estructurales de la UE hasta aquellas clasificadas como Objetivo 2.

Las regiones clasificadas dentro del Objetivo 2 son aquellas con problemas estructurales y cuya transformación social y económica, según el artículo 2 del Reglamento marco de los Fondos Estructurales, debe ser fomentada. Estas regiones cuentan con una significativa extensión o población. Comprenden zonas que han experimentado un cambio socioeconómico en los sectores industrial y de servicios, áreas rurales en retroceso económico, zonas urbanas con problemas o áreas pesqueras en crisis.

Las regiones fronteras "más desarrolladas" completan la lista de las fronteras interiores y son, con gran diferencia, las regiones fronteras más

densamente pobladas en la UE. Debemos destacar que en la mayoría de estas zonas fronterizas (pertenecientes a la Europa de los seis), la cooperación transfronteriza comenzó antes que en el resto de Europa. Con la inclusión de los agentes sociales, se amplió la intervención de las instancias locales y regionales en el desarrollo de los programas y proyectos Interreg. En algunos casos siguen funcionando bien las estructuras organizativas creadas entonces para la integración, que están basadas en acuerdos bilaterales o convenios estatales.

Para las regiones fronterizas del interior de la UE las prioridades son:

- mejora de la cooperación transfronteriza entre Pymes (algunas estructuras industriales transfronterizas obsoletas se han colapsado y otras no han evolucionado aún a pesar del Mercado Único);
- solución del problema estructural del mercado de trabajo (desempleo encubierto gracias a décadas de estructura mono-industrial);
- superación de los problemas infraestructurales (por ejemplo, en los Pirineos y los Alpes, además de los "eslabones perdidos" en todas las regiones fronterizas);
- solución de los problemas sociales relacionados con el creciente número de personas "sin techo";
- solución de los problemas medioambientales consecuencia de estructuras económicas tradicionales (como es la contaminación industrial y agrícola);
- cuidado transfronterizo de la naturaleza y preservación del patrimonio cultural.

No obstante, el acento se carga sobre distintos aspectos según nos refiramos a una u otra región fronteriza:

En los Pirineos y en los Alpes la prioridad es la superación de las barreras geográficas naturales. La situación periférica de estas regiones en su país y su carácter de lugar de paso dentro de la UE, conceden todo el protagonismo a las medidas de fomento de las infraestructuras y las comunicaciones, en particular a la mejora del medio ambiente y las inversiones en vías y redes de telecomunicaciones. El desarrollo del turismo y la consecuente preservación del patrimonio cultural a ambos lados de la frontera, así como la creación de puestos de trabajo en la agricultura de montaña, completan la lista de prioridades en estas zonas.

En el centro y noroeste de la UE (Francia/Alemania; Francia/Luxemburgo/Alemania; Bélgica/Alemania; Bélgica/Holanda; Holanda/Alemania; Francia/Bélgica/Inglaterra) la atención se centra en:

- mejora de la cooperación transfronteriza entre pequeñas y medianas empresas;
- mejora de la formación profesional transfronteriza y del potencial endógeno, al objeto de crear nuevos puestos de trabajo y poner fin a las consecuencias de décadas de estructuras mono-industriales y desempleo encubierto;
- desarrollo de conceptos estratégicos transfronterizos ("marketing rural", logística, reciclado de residuos, turismo);
- mejora de la cooperación transfronteriza en el ámbito medioambiental, teniendo en cuenta la importancia de la agricultura, el turismo y la ordenación del territorio;
- solución de los problemas fronterizos tradicionales;
- intensificación de la cooperación en los sectores sociales (cooperación entre hospitales, administraciones,

utilización compartida de servicios, etc.):

- construcción de las infraestructuras de conexión entre regiones fronterizas ("eslabones perdidos" de los ejes de transporte nacionales y europeos).

En el norte de la UE (Suecia/Dinamarca/Norte de Alemania y Holanda/Alemania) las prioridades son:

- cooperación transfronteriza en los ámbitos económico y tecnológico;
- desarrollo conjunto del espacio rural y del Mar del Norte, respetando el medio ambiente;
- desarrollo de medidas políticas orientadas al mercado de trabajo;
- eliminación de las carencias en la red de infraestructuras que aún existen (por ejemplo, en los grandes espacios de los ejes europeos).

Interreg IV:

- **Competitividad y empleo**
- **Phasing-in**

Interreg V:

-

e) Regiones en las fronteras externas

Las regiones fronterizas de las fronteras externas de la UE muestran una considerable diversidad en lo que se refiere a problemas de desarrollo y otras características, incluyendo el grado de desarrollo político. Se extienden desde las regiones centrales más avanzadas (fronteras de la UE con Suiza) y la periferia septentrional de Europa (fronteras externas con Noruega) hasta las regiones más depauperadas del Este, **fronteras con los países de Europa Central y Oriental.**

La adhesión de Austria, Finlandia y Suecia introdujo grandes cambios en la

definición de las regiones fronterizas externas de la UE. Estos cambios han dado lugar a que la UE tenga ahora fronteras con Noruega, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia y la Federación Rusa.

La cooperación transfronteriza en las fronteras externas de la Unión Europea no sólo es diferente, sino también muy variada y compleja. Además, estas regiones fronterizas, se ven a menudo confrontadas con las rápidas transformaciones de las regiones vecinas.

Podemos diferenciar los siguientes tipos de regiones fronterizas en las actuales fronteras externas de la UE:

- con países avanzados de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), como Suiza o Noruega;
- regiones fronterizas con los países candidatos (por ejemplo, Estonia, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Bulgaria),
- con otros estados menos desarrollados (Albania, la Federación Rusa, Marruecos).

En el caso de las fronteras exteriores de Grecia, Alemania oriental, Austria oriental se trata de regiones Objetivo 1. La mayoría de las zonas fronterizas en Suecia y Finlandia, que fueron Objetivo 6, son en el período de programación 2000-2006, Objetivo 1.

Las regiones que tienen frontera con los países de la EFTA se encuentran en las fronteras entre Suiza y Francia, Italia, Austria y Alemania, Noruega y el norte de Dinamarca y Suecia.

La cooperación transfronteriza viene aquí definida por los siguientes factores:

- grandes distancias y situación periférica de Escandinavia,
- desarrollo económico superior a la media comunitaria,
- las regiones fronterizas son zonas de paso en el tránsito nacional o

internacional (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Suiza),

- existen estructuras, instituciones y programas dedicados a la cooperación transfronteriza.

Se han establecido compromisos institucionales y acuerdos bilaterales. También se han constituido, a nivel estatal y regional, comunidades de trabajo, como por ejemplo, Nordkalotten Mittnorden, ARGE-ALP, Alpes-Adria, COTRAO o el Consejo del Lago Constanza. Paralelamente, también se han formado en los últimos años estructuras de cooperación en el ámbito regional y local (por ejemplo, euroregiones y otras plataformas transfronterizas en Escandinavia o en las fronteras entre Suiza y Austria, Alemania, Francia e Italia).

En las regiones que tienen frontera con los países de la EFTA, las prioridades son las siguientes:

- infraestructuras respetuosas con el medio ambiente (ejes principales, ampliación de los transportes), cooperación en el sector del turismo, en el ámbito de las Pymes, fomento de las relaciones culturales y preservación del patrimonio cultural;
- medidas destinadas a proteger las zonas montañosas fronterizas y a evitar la emigración de la población;
- fomento del desarrollo económico y de los recursos humanos.

La cooperación transfronteriza con los países de Europa Central y Oriental, así como con el Mediterráneo se caracteriza por los siguientes aspectos:

- predomina la voluntad de seguir practicando la cooperación transfronteriza basada en contactos y estructuras informales, ya que el Estado mantiene un papel preeminente,
- la cooperación transfronteriza, que en el pasado no se desarrolló por razones políticas, progresa

continuamente, especialmente en los ámbitos locales y regionales,

- en las fronteras externas de la UE con los países Bálticos, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Bulgaria y Eslovenia, se han formado en poco tiempo Euroregiones y otras formas de cooperación transfronteriza (también en la frontera con Rumania, que actualmente no es una frontera externa de la UE),
- los conflictos entre estados fronterizos o los condicionantes políticos siguen frenando u obstaculizando la cooperación transfronteriza (véase la zona de la UE fronteriza con Albania, FYROM o Rusia),
- las zonas fronterizas tienen que enfrentarse, además de a las diferencias geográficas, económicas e industriales, a importantes desigualdades económicas (asimetría en la economía industrial y comercial, disparidades monetarias y de salarios, falta de infraestructuras y pasos fronterizos, problemas medioambientales),
- los movimientos migratorios (políticos y económicos) influyen en el clima político de estas regiones,
- las todavía jóvenes democracias y estructuras administrativas han de seguir mejorando.

Las regiones de las antiguas fronteras externas con Europa Central y Oriental (actuales nuevas fronteras interiores) han concentrado sus esfuerzos especialmente en:

- construcción de la joven democracia y de sus estructuras administrativas,
- mejora de las infraestructuras y apertura de nuevos pasos fronterizos,
- mejora de los transportes y de las redes de comunicaciones,
- desarrollo económico,

- eliminación de las disparidades económicas a ambos lados de la frontera,
- mejora de la protección del medio ambiente en todos sus aspectos,
- intensificación de la cooperación para los futuros Programas Interreg y su gestión,
- mejor combinación de los fondos europeos con PHARE-CBC y TACIS-CBC.

En las fronteras externas de Grecia (ver también Objetivo 1) siguen siendo prioridades:

- el desarrollo del potencial endógeno y específico de la región;
- el desarrollo de las infraestructuras transfronterizas de transporte;
- sigue siendo necesaria la apertura a corto plazo de pasos fronterizos adicionales;
- proyectos transfronterizos concretos;
- tratamiento específico de temas medioambientales transfronterizos;
- intensificación de la participación local y regional en los procedimientos de Interreg y PHARE-CBC.

Por otra parte, la cooperación transfronteriza en las fronteras de Finlandia y Noruega con Rusia, se centra en:

- eliminación de las importantes diferencias de nivel de vida y de estructuras (políticas y administrativas),
- solución de las cuestiones de derecho y propiedad como condición de una cooperación duradera,
- paulatino desarrollo del (hasta ahora casi inexistente) tejido económico,
- superación de las barreras psicológicas utilizando los conocimientos duraderos como condición de comprensión y confianza.

f) Estructuras transfronterizas de Europa Central y Oriental en el año 2000

En el año 2000 ya existían numerosas estructuras transfronterizas en Europa Central y Oriental, cuyas características y competencias varían en función sus objetivos. Así, podemos distinguir claramente entre: su situación geográfica en las fronteras de la UE (fronteras externas), la cooperación entre zonas fronterizas de países candidatos, y la cooperación entre las zonas fronterizas de las futuras fronteras externas de la UE con Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia.

Igual que ocurre en el norte, oeste y sur de Europa, también aquí debemos distinguir entre varias estructuras transfronterizas:

- Euroregiones y estructuras semejantes,
- Comunidades de trabajo de distinto tipo.

Actualmente existen (según se conoce) 26 en las fronteras externas de la Unión, 16 en las fronteras entre países candidatos y 8 en las futuras fronteras externas, lo que hace un total de 50 regiones transfronterizas trabajando en euroregiones y comunidades de trabajo.

La mayoría de las euroregiones o estructuras similares de los PECO fueron creadas en las fronteras externas de la Unión con los países Estonia (EST/FIN), Polonia (D/PL), República Checa (C/CZ), (A/CZ), Eslovaquia (SK/A), Hungría (HU/A), Eslovenia (SLO/IT) y Bulgaria (BG/GR). Estas son las estructuras transfronterizas más desarrolladas en los países de Europa Central y Oriental. Muchas euroregiones en las fronteras externas de la UE se han implantado con éxito gracias, sobre todo, a los Programas europeos Interreg y PHARE-CBC. A título de ejemplo, podemos citar las euroregiones Norte Carelia

(FIN/RF), Pomerania (D/PL/S), Pro Europa Viadrina (D/PL), Bober-Neisse (D/PL), Neisse (CZ/D/PL), Elbe-Labe (CZ/D), Erzgebirge (CZ/D), Egrensis (D/CZ), Bayerischer Wald/Böhmerwaldm (D/A/CZ) y Záhorie-Weinviertel (CZ/A/SK). La más antigua de estas euroregiones es la Euroregión Neisse, constituida en Zittau (D) en 1991 entre Polonia, Chequia y Alemania.

Asimismo, entre 1990 y 1999 se han fundado otras euroregiones en las fronteras entre los países candidatos de Europa Central y Oriental y también en las fronteras externas con Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia. De norte a sur, ejemplos de estas euroregiones son los siguientes: Alüxne-Peskow (LV/EST/RUS), Euroregión Saule (S/LT/LV/BLR), Euregio Niemen, Euroregion Bug (PK/UKR), las muchas euroregiones en las fronteras checas/eslovacas/ polacas, la Euroregión Carpathian (HU/PL/SK/UKR/RO), Euroregión Váh-Dunaj-Ipel (SK/HU), Euregio Danube – Drava-Sava (CRO/HU), Euroregión DMTC/DKMT (RO/HU/YU), la Únia-Slaná (SK/HU), la Euroregión Ház Kht (HU/RO), Euregión Upper Prut (RO/MOL) y la Euroregión Danube South (BG/RO).

Muchas otras regiones fronterizas y transfronterizas se han mostrado muy activas en los últimos años, sin embargo, no han conseguido desarrollar las deseadas estructuras estables con su formulación legal, su organización y financiación. A pesar de ello, -y debemos valorar este hecho- han aprendido mucho de las euroregiones y comunidades de trabajo de occidente, en lo relativo a la formación de estructuras y a programación de la cooperación transfronteriza.

Sería deseable que las regiones fronterizas y transfronterizas de Europa Central y Oriental fuesen apoyadas, sobre todo en los siguientes aspectos:

- fortalecimiento de las estructuras transfronterizas y secretariados;
- desarrollo y gestión de programas en el período 2000-2006 y gestión financiera;
- en el sector específico de ejecución de proyectos, a través de seminarios, asesoramiento e informaciones.

g) Fronteras marítimas

Las regiones fronterizas marítimas se encuentran tanto en las fronteras internas como en las externas de la UE. Abarcan distintos niveles de desarrollo —desde **regiones Objetivo 1**, hasta regiones sin estatus dentro de los Fondos Estructurales. Sólo determinadas zonas fronterizas marítimas han sido financiadas con fondos Interreg (4 programas marítimos con Interreg I y 17 programas marítimos a lo largo de las fronteras interiores y exteriores de la UE con Interreg II A). Los países nórdicos tienen la tradición más larga en cooperación en las fronteras marítimas.

Los elementos clave que garantizan una cooperación intensiva en las fronteras marítimas son:

- distancias cortas entre las orillas de las regiones fronterizas, así como buenas comunicaciones de acceso (puertos, tráfico rodado), que posibilitan la libre circulación de bienes y personas y el tráfico internacional;
- en los casos en los que las regiones fronterizas están muy cerca, se mejoran las comunicaciones con la construcción de enlaces estables entre las dos orillas (es el caso del Canal de la Mancha entre el Reino Unido y Francia o del puente-túnel sobre el Øresund entre Dinamarca y Suecia), al objeto de que las fronteras marítimas se conviertan en la práctica en fronteras terrestres;

- importantes relaciones históricas y similitudes culturales (por ejemplo, entre Dinamarca, Suecia y Finlandia o entre Estonia y Finlandia o Irlanda y Gales).

Las prioridades para las zonas fronterizas marítimas se concentran fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- mejora general de las comunicaciones, en especial en las zonas Objetivo 1 (por ejemplo, GR/IT), al objeto de superar las dificultades de accesibilidad. Esto afecta a los distintos tipos de transporte (automóviles, trenes, etc.), a la duración de los viajes de una a otra región, a los costes, a las distancias (cercanía entre regiones de ambos lados de la frontera) y a otros aspectos;
- la función "puerta de acceso" (Gateway)- región fronteriza como enlace principal y vía de tránsito a los mercados internacionales (por ejemplo, Finlandia y Suecia);
- carencias en las infraestructuras de transporte y en las redes de comunicación y transporte que unen las dos regiones (puntos de acceso);
- protección del medio ambiente, desarrollo y gestión conjunta de los recursos naturales;
- fortalecimiento de la región transfronteriza como una unidad económica. Esto se refiere particularmente a las regiones fronterizas marítimas muy cercanas y con intensas relaciones culturales e históricas (acciones conjuntas en el campo del desarrollo económico, del turismo, de la cooperación empresarial, de la investigación y la formación), (por ejemplo, en las Islas Åland);
- el desafío para las regiones más alejadas se centra en el desarrollo de contactos y redes entre las administraciones y organizaciones

que trabajan en el ámbito de la cooperación interregional.

Existen importantes diferencias entre los **programas de las fronteras marítimas internas**, que se pueden agrupar geográficamente (véase tabla 1).

Los cinco programas del Grupo Norte (Fyn-Kern, Storstrom-Ostholstein, Oeresund, Aland y Kvarken-MittSkandia, SE/FI) tienen estructuras transfronterizas locales/regionales permanentes que son responsables de prácticamente todos los aspectos técnicos y del desarrollo y la gestión de los programas de Interreg II A. Todos estos programas, con la excepción de Øresund, tienen una cuenta bancaria común para la contribución europea.

Esto contrasta con los tres programas sureuropeos (Grecia-Italia, Córcega-Cerdeña y Córcega-Toscana), que no están en absoluto desarrollados y se limitan a arreglos institucionales transfronterizos. Sin embargo, se están dando los primeros síntomas de que existen iniciativas para crear a nivel regional/local estructuras permanentes.

Los tres programas de Europa Occidental (Irlanda- Gales, Rives-Manche y Kent-NPC) presentan una forma intermedia, en la que se han desarrollado programas y acuerdos transfronterizos destinados a cumplir los objetivos de Interreg. En estos acuerdos no se contempla ninguna estructura común, pero, en lugar de esto, existe un trabajo coordinado entre las instancias de gobierno centrales, regionales y locales, así como de los agentes sociales de ambos lados de la frontera, que se reúnen en comités y grupos de trabajo. De esta forma, se logra un desarrollo y gestión del programa con un alto grado de cooperación transfronteriza real.

En los **programas Interreg II A de las fronteras marítimas externas** no se utilizaron estructuras y procedimientos transfronterizos para su

desarrollo y gestión. La única excepción fue el componente sueco/noruego del programa Kvarken-MittSkandia (FI/SE/NO), en el que el Consejo de Kvarken asumió la responsabilidad de la gestión del programa. Realmente se trataba de un tipo mixto de programa que abarcaba fronteras internas y externas de la UE, así como terrestres y marítimas.

En determinadas fronteras existen estructuras transfronterizas o nuevas iniciativas que, quizá en un futuro puedan participar en la gestión de Interreg. Un ejemplo es Südost-Skåne (S), que quiere participar en el programa POMERANIA (D/PL). Por el

contrario, en las fronteras marítimas externas del Grupo Sur no existe ninguna iniciativa local o regional para crear estructuras transfronterizas.

Generalizando, podemos concluir que existen estructuras y procedimientos transfronterizos desarrollados con capacidad en el Grupo de programas del norte, faltando éstos en el Grupo de programas del sur. El Grupo de programas del oeste tiene una posición intermedia -los tres tienen programas-, ya que, aunque no se han creado estructuras transfronterizas, el nivel de cooperación alcanzado en la gestión ha sido considerable.

Tabla A.2.1: Cuadro comparativo de los tres tipos de cooperación territorial.

Cooperación transfronteriza	Cooperación transnacional	Cooperación interregional
<ul style="list-style-type: none"> • cooperación inmediata entre instancias vecinas regionales y locales, en todos los aspectos de la vida cotidiana y con la implicación de todos los actores • bastante organizada gracias a una larga tradición (regional y local) • red articulada desde los años setenta en el marco de la Asociación Europea de regiones Fronterizas (ARFE) y más adelante en otras redes (MOT, NEEBOR, CESCO, CECICN, TEIN, etc.) • ¿Más Interreg? 	<ul style="list-style-type: none"> • cooperación entre estados (con la participación de regiones) en un campo concreto (p.e.: ordenación del territorio) dependiente de un gran marco general • la organización se ha consolidado en algunos casos • red articulada con dificultad, aunque existen experiencias cada vez más organizadas en el marco de organizaciones internacionales (como el Consejo de Europa y el Consejo Nórdico) y otras redes europeas de regiones, como la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) • Papel de las macrorregiones 	<ul style="list-style-type: none"> • cooperación (entre instancias regionales y locales) concentrada en algunos sectores (no en todos los ámbitos) y con la participación de determinados actores (no todos los actores) • organización que ha permitido la consolidación de redes temáticas • red iniciada sobre todo en el marco de la Asamblea de Regiones Europeas (ARE), aunque más adelante otras asociaciones regionales se han servido de este instrumento (CRPM, ARFE, CEMR, MOT, AEM, etc.)

Tabla 1: Programa Interreg II A. Fronteras Marítimas

Ámbito geográfico	Fronteras internas de UE	Fronteras externas de UE
Norte	9 - Fyn-K.E.R.N.	12 - Bornholm <i>DK/ Mar Báltico</i>
	10 - Storstrom-Ostholstein <i>DK/D</i>	56 - Finlandia- Estonia <i>SF/EST</i>
	11 - Øresund <i>DK/S</i>	
	50 - Islas (Archipiélago) <i>SF/S</i>	
	51 - Kvarken-MittSkandia <i>SF/S/N</i>	
Oeste	35 - Nord-Pas-de-Calais/ Kent "Transmanche" <i>F/GB</i>	
	36 - Rives-Manche <i>F/GB</i>	
	40 - Irlanda-Gales <i>Irl/GB</i>	
Sur	27 - Grecia-Italia <i>GR/I</i>	31 - España-Marruecos <i>E/MRC</i>
	33 - Córcega-Cerdeña <i>F/I</i>	44 - Italia-Albania <i>I/A</i>
	34 - Córcega-Toscana <i>F/I</i>	45 - Gibraltar <i>GB/MRC</i>

- Interreg I había desarrollado 31 Programas Operativos (POs) en 1990-1993, con más de 2.500 proyectos.
- En Interreg II-A (1994-1999) fueron 59 POs de CTF, 35 en las fronteras interiores y 24 en las exteriores de la UE. 16 POs en las fronteras marítimas, frente a los 4 del periodo anterior. Se combinó con Phare CBC, con 17 POs en 15 fronteras de los PECO, y con TACIS CBC a partir de 1996 en las regiones fronterizas de la CEI.
- Interreg III-A (2000-2006) supuso 52 POs, combinado con los POs de Phare CBC correspondientes a este periodo. Los países balcánicos occidentales fueron beneficiarios de Phare hasta 2000, entre 2001 y 2006 se encargó el Programa CARDS.
- Interreg IV-A (2007-2013) ha supuesto 53 POs, combinado con 13 del ENPI. A partir de 2007, Phare fue reemplazado por el IPA, que desarrolló 10 programas en este periodo.

Mapa interactivo de los POs de CTE:

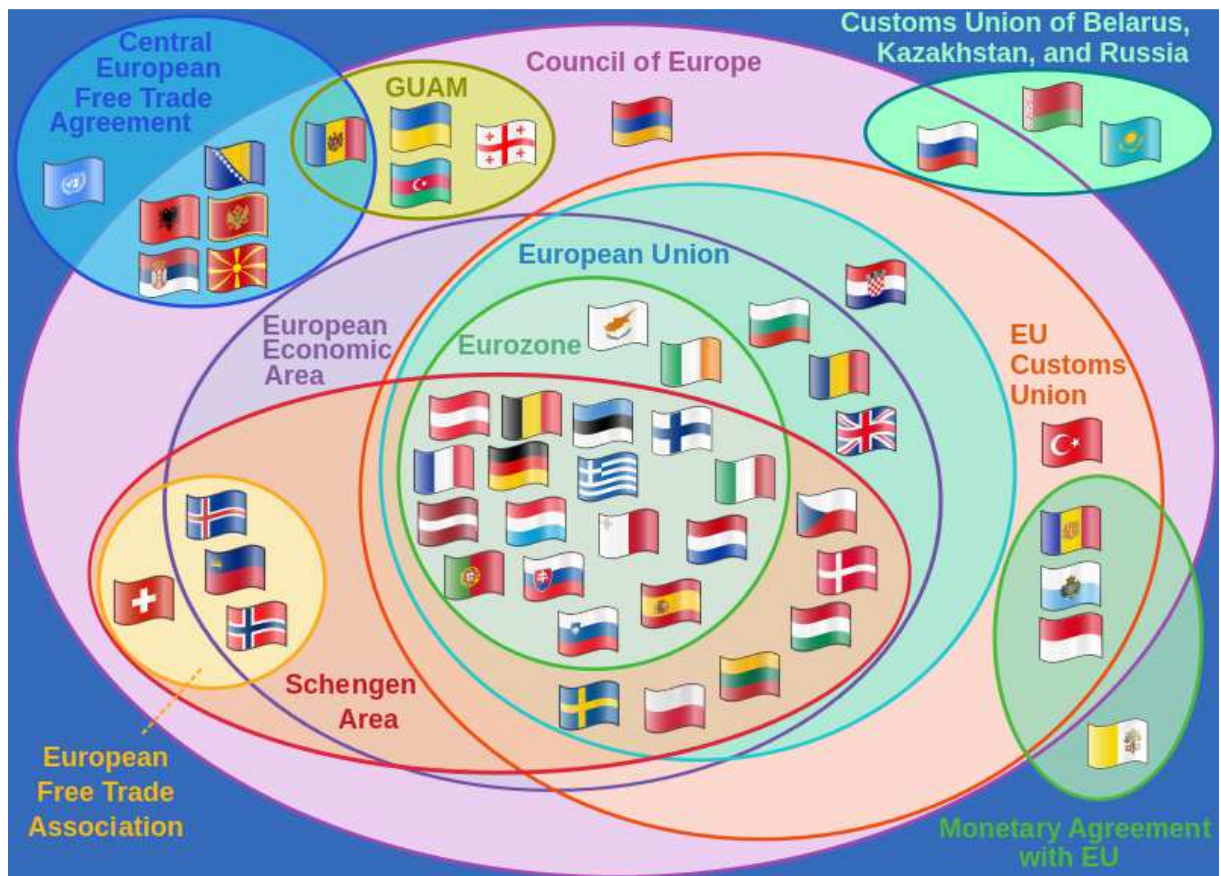
http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/eu/crossborder/index_en.htm

- Interreg V-A (2014-2020)..., mientras que el ENI ...

Bibliografía:

- ❖ *Carta Europea de las Regiones Fronterizas y Transfronterizas*, ARFE.
- ❖ *Comunicación C(90) 1562/3 a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos para las zonas fronterizas en el marco de la iniciativa comunitaria (INTERREG) (90/C 215/04) (Abl. Nr C 215 de 30/08/90, pág. 4).*
- ❖ *Fondos Estructurales 1994-99; Regulaciones y comentarios*, Comisión Europea, agosto 1993.
- ❖ *Comunicación a los Estados miembros sobre las orientaciones para los programas operativos en el marco de la iniciativa comunitaria para el desarrollo de las regiones fronterizas, de la cooperación transfronteriza y de las redes de energía. (94/C180/13), DOCE Nr. C 180/60-68, 1.7.94 – ver D2.*
- ❖ *Hoja informativa Nr. 1-10*, ARFE.
- ❖ *LACE Issues Papers*, ARFE 1992/93.
- ❖ *LACE Good Practice Papers*, ARFE, 1994.
- ❖ *LACE-Magazine Nr. 1-5*, ARFE.
- ❖ Martinos, H.; Gabbe, J. *Institutionelle Aspekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit*, ARFE, marzo 1999.
- ❖ Gabbe, J./Martinos, H.: *Die Zukunft maritimer Zusammenarbeit*, LACE/ARFE, noviembre 1998.
- ❖ Martinos, H./Gabbe, J.: *Vade Mecum: Grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union*, LACE/ARFE, 1998.
- ❖ Gabbe, J./Stumm, T.: *Grenzüberschreitendes Finanzmanagement*, LACE/ARFE, agosto 1999-enero 2000.
- ❖ Gabbe, J./Stumm, T: *Arbeitspapier: Interreg III A: Modelle für das Programmmanagement*, LACE, noviembre 1999.
- ❖ Comisión Europea: *Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo– Interreg III*, 28 de abril 2000.
- ❖ Stumm, T./Gabbe, J.: *Eine operationelle Anleitung für die Ausarbeitung und das Management von Interreg III A Programmen (2000-2006)*, LACE/ARFE, marzo 2000.
- ❖ Reglamento (CE) Nr. 1260/1999 del Consejo de 21 de Junio 1999 *por el que se establecen las disposiciones generales sobre los fondos estructurales.*
- ❖ *LACE Phare CBC Assessment Reports*, ARFE, 2000.
- ❖ *LACE Phare CBC Position Paper and Action Plan*, ARFE, 2000.
- ❖ **Más, más, más**

Para obtener más información sobre los documentos mencionados, por favor contactar con la Secretaría de ARFE/LACE, ARFE. Tel: +49 2562 702 19, Fax: +49 2562 702 59.



European Supranational Bodies

Fuente: NikNac93, Wikipedia, GNU Free Documentation License