

**Documento de Trabajo
sobre
la iniciativa INTERREG de la UE
y sus futuros desarrollos**

Diciembre 1997

Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)

INDICE

- I INTRODUCCIÓN: TRES FORMAS DE COOPERACIÓN**
- II LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA**
 - A. Los planteamientos de la iniciativa INTERREG**
 - 1. Tareas y objetivos de la Cooperación transfronteriza**
 - 2. Las consecuencias del Mercado Único Europeo y los cambios en Europa Central y Oriental**
 - B. La Iniciativa Comunitaria INTERREG**
 - 1. Fase preparatoria e INTERREG I**
 - 2. INTERREG II**
 - 3. Evaluación de los resultados de INTERREG I y II**
 - C. Problemas actuales y futuros**
 - 1. Visión de conjunto**
 - 2. Evaluación según los diferentes tipos de regiones fronterizas**
 - D. Propuestas de soluciones**
 - 1. Condiciones de partida**
 - 2. Cooperación Transfronteriza**
 - 3. INTERREG/PHARE-CBC y TACIS-CBC**
 - E. Posible reparto de las tareas con respecto a las propuestas de soluciones transfronterizas**
 - 1. A nivel de las zonas transfronterizas funcionales (p.e. las Eurorregiones)**
 - 2. A nivel europeo**
- III. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL**
- IV. LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL**
- V. CONCLUSIONES: SUBSIDIARIEDAD Y PARTENARIADO**

I INTRODUCCIÓN. TRES FORMAS DE COOPERACIÓN

La Cooperación más allá de las fronteras nacionales distingue claramente las siguientes formas:

- La Cooperación Transfronteriza.
- La Cooperación Interregional.
- La Cooperación Transnacional

Estas tres formas de cooperación se pueden comparar de la siguiente forma:

Cooperación Transfronteriza	Cooperación Interregional	Cooperación Transnacional
<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación directa de vecindad entre las instituciones regionales y locales a lo largo de una frontera, en todos los ámbitos de la vida y con la implicación de todos los actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación (entre las instituciones regionales y locales) sobre todo en sectores específicos (no en todos los ámbitos de la vida) y entre actores seleccionados (no todos los actores). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación entre Estados (o en su caso con la implicación de las regiones) sobre un tema específico (p.e. ordenación del territorio) con respecto a espacios contiguos más grandes.
<ul style="list-style-type: none"> • Mejor organizada, debido a una mayor tradición (regional-local). 	<ul style="list-style-type: none"> • Menos organizada como consecuencia de una menor tradición. 	<ul style="list-style-type: none"> • Su organización, generalmente, sólo se encuentra en desarrollo.
<ul style="list-style-type: none"> • Integrada en red en el marco de la Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrada en red en el marco de la Asamblea de las Regiones de Europa. (ARE) pero también de la Conferencia de Regiones Perifericas Marítimas de Europa (CRPM). 	<ul style="list-style-type: none"> • Apenas integrada, pero con algunos intentos de acercamiento en el marco de organizaciones internacionales (p.e. Consejo de Europa, Consejo Nórdico, CRPM).

Diferencias según la práctica de Cooperación

Transfronteriza	Interregional	Transnacional
<ul style="list-style-type: none"> • Conocida desde hace mucho tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesario un mayor conocimiento, puesto que es relativamente reciente 	<ul style="list-style-type: none"> • Reciente
<ul style="list-style-type: none"> • Trabaja con estrategias/conceptos a largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> • A corto plazo, orientada más bien a proyectos concretos, sin estrategias, (al contrario que INTERREG) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiende sobre todo a una cooperación conceptual/metódica
<ul style="list-style-type: none"> • Engloba todos los ámbitos de la vida, todos los sectores, y a todos los actores 	<ul style="list-style-type: none"> • A menudo limitada a algunos sectores. 	<ul style="list-style-type: none"> • A menudo limitada a un asunto temático (ordenación del territorio, protección contra las inundaciones, medio ambiente)
<ul style="list-style-type: none"> • Desde el punto de vista de la duración: labor permanente 	<ul style="list-style-type: none"> • Su práctica está a menudo limitada en el tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> • Concebida de medio a largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos y programas integrados y plurianuales con una financiación estrictamente a medio plazo (incluida la contribución regional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación a medio plazo, a menudo incierta/no clara (no está basada en programas integrados y plurianuales). 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia a programas o a grandes proyectos plurianuales.
<ul style="list-style-type: none"> • Partenariado horizontal y vertical 	<ul style="list-style-type: none"> • Partenariado entre regiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Partenariado horizontal y vertical entre Estados y, en su caso, entre regiones

Instrumentos de la U.E. en el marco de los Fondos Estructurales.

Formas	Período	Instrumentos de la UE
Cooperación Transfronteriza	1989 1990-1993 1994-1999	FEDER, Art. 10 INTERREG I INTERREG IIA completado por PHARE/TACIS-CBC
Cooperación interregional	FEDER Art. 10	RECITE, Ecos-Ouverture (completado por PHARE y otros instrumentos)

Cooperación transnacional	1996-1999	INTERREG IIC y FEDER, Art. 10
---------------------------	-----------	----------------------------------

II. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

A. Los planteamientos de la iniciativa INTERREG

1. Tareas y objetivos de la Cooperación Transfronteriza.

En las regiones fronterizas ha reinado no sólo el entusiasmo europeo por el Tratado de Maastricht de 1993, sino también un cierto realismo marcado por las experiencias del pasado ya que, a pesar de los progresos del proceso de unificación europea y del Mercado Único, las regiones fronterizas siempre han sufrido las consecuencias históricas debidas a las fronteras y por tanto de su posición periférica con respecto al territorio nacional. Las fronteras nacionales continúan siendo fronteras de sistemas en la mayoría de los ámbitos, lo que tiene como consecuencia que a lo largo de las fronteras, los espacios para la acción y para esperar algún tipo de efecto quedan restringidos y circunscritos a una zona en forma de semicírculo.

Los fines de la cooperación transfronteriza consisten por esta razón en la superación de obstáculos ligados a la existencia de fronteras y de sistemas distintos, la creación de zonas transfronterizas para la economía y los servicios, la reducción de la frontera nacional a un simple límite administrativo y, a largo plazo, la transformación de la posición periférica de las regiones fronterizas con respecto al territorio nacional en una posición central en la Unión Europea. Desde el punto de vista de su influencia, la cooperación transfronteriza comprende todos los sectores de la vida cotidiana: vivienda, empleo, ocio, cultura, vida social, transportes, medio ambiente, etc. Esta visión exige implicar en las regiones a todos los actores de los dos lados de la frontera y actuar a todos los niveles, en los planos nacional, regional y local. Es también muy importante llevar a cabo todas las acciones transfronterizas de forma coordinada. En caso contrario, serán inevitables los conflictos de competencias, entre otras a causa de las diferentes estructuras nacionales.

La diversidad cultural, social y jurídica en Europa ha tenido como consecuencia una gran variedad de sistemas, de estructuras, competencias y leyes nacionales. Las regiones fronterizas y transfronterizas son el nexo y la plataforma entre los Estados, muy diferentes los unos de los otros. Pero no deben constituir un nuevo nivel administrativo.

La cooperación transfronteriza es llevada a cabo de diferentes formas: mediante comisiones gubernamentales, comisiones de ordenación del territorio y mediante las eurorregiones transfronterizas (ver capítulo correspondiente en la página 31). Según el caso actúan con o sin basarse en un tratado. Las estructuras transfronterizas pueden tener en este contexto un carácter nacional/regional o regional/local.

Las regiones fronterizas no deben necesariamente corresponderse con los límites administrativos de las regiones. Las regiones fronterizas y transfronterizas pueden tener perfectamente una extensión diferente y otros tejidos internos.

2. Las consecuencias del Mercado Único Europeo y las transformaciones en Europa Central y Oriental.

Desde hace casi diez años se puede constatar en Europa una serie de procesos ligados estrechamente entre sí desde el punto de vista de sus contenidos, pero también desde los puntos de vista político y económico:

- La abolición de las fronteras interiores de la Unión Europea motivada por el Mercado Único y la transformación de las fronteras de algunos Estados en las fronteras exteriores de la Unión Europea, con respecto a terceros países, que se ha producido de forma uniforme a causa de la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia.
- Los esfuerzos para el establecimiento de contactos con terceros países más allá de las nuevas fronteras exteriores de la Unión Europea en un plano intelectual, político, económico y social. Este proceso se fortalecerá con la futura ampliación de la UE.

Este desarrollo afecta directamente a todas las regiones fronterizas, en las fronteras interiores y en las exteriores de la UE. La experiencia nos muestra que los mayores progresos se consiguen cuando no nos conformamos con discutir los problemas, sino cuando se proponen y realizan soluciones prácticas. Y esto es más fácil en el ámbito regional y local que en el nacional.

La mundialización de la economía, la culminación del Mercado Único, el progreso de los medios de comunicación, los cambios políticos en el Este y la tendencia cada vez mayor a la descentralización; todo ello ha influido positivamente en la creación y el fortalecimiento de vínculos directos entre actores regionales y locales en el seno y en el exterior de la Unión Europea, lo cual ha traído consigo importantes repercusiones para las regiones fronterizas y su desarrollo.

B. La iniciativa comunitaria INTERREG

1. Fase preparatoria e INTERREG I.

En 1989, la Comisión Europea apoyaba (FEDER, Art. 10) por primera vez catorce grupos de proyectos piloto transfronterizos, dotados con aproximadamente 21 millones de ECU.

El 30 de agosto de 1990 la Comisión Europea publicó en el Diario Oficial nº C 215 sus orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a las regiones fronterizas: INTERREG.

Los créditos empleados efectivamente en el marco de INTERREG I llegarían a 1.082 millones de ECU, de los que la mayor parte fueron destinados a las zonas objetivo 1. Las

regiones fronterizas no encuadradas en alguna de las categorías de estas zonas de objetivo fueron subvencionadas con 125 millones de ECU.

INTERREG I se realizó en base a 31 programas operativos. Estos programas difieren bastante en cuanto a su extensión geográfica, su volumen financiero, sus prioridades definidas de financiación, la implicación de actores locales y regionales así como la de los copartícipes sociales y en cuanto a la calidad transfronteriza.

2. INTERREG II

En la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 1992 en Edimburgo, se decidió por unanimidad continuar de forma prioritaria la cooperación transfronteriza mediante la iniciativa comunitaria INTERREG. La Comisión Europea adoptó las orientaciones de INTERREG II para el período de 1994-1999 (período de ejecución hasta finales del 2001) fueron publicadas el 1 de julio de 1994 en el Diario Oficial nº C 180.¹

La cooperación transfronteriza en el marco de INTERREG IIA para los años 1994-1999 está dotada con aproximadamente 2.600 MECUs², la suma más elevada de todas las iniciativas comunitarias. Estos créditos son utilizados por 59 programas operativos. La cofinanciación obligatoria (nacional, regional, local y, en algunos casos, también de medios privados) ha movilizado asimismo varios miles de MECUs suplementarios, de tal manera que unos 4.000 MECUs se han puesto a disposición de la cooperación transfronteriza, lo que permite la realización de miles de proyectos transfronterizos. Es decir, INTERREG está movilizando en este decenio alrededor de 6.500 MECUs para la cooperación transfronteriza en las fronteras interiores y exteriores de la UE.

Los objetivos principales de INTERREG son:

- Ayudar a las zonas fronterizas interiores y exteriores de la Comunidad a superar los problemas específicos en materia de desarrollo producto de su aislamiento relativo respecto de las economías nacionales y de la Comunidad, en su conjunto, en interés de la poblaciones locales y de una manera compatible con la protección del medio ambiente;
- alentar la creación y el desarrollo de redes de cooperación a uno y otro lado de las fronteras interiores y, en su caso, el establecimiento de lazos entre estas redes y redes comunitarias más amplias en el marco de la culminación del Mercado Interior de 1992;
- favorecer la adaptación de las zonas fronterizas exteriores a su nuevo papel de zonas fronterizas de un único mercado integrado;
- responder a las nuevas posibilidades de cooperación con terceros países en las zonas fronterizas exteriores de la Comunidad.

¹ La parte B de esta comunicación, relacionada con las redes energéticas seleccionadas en el marco de la iniciativa REGEN para el período 1989-1993 y dotada con 500 MECU, no es tenida en cuenta

² MECUs: millones de ECU

Desde 1994 la cooperación transfronteriza es también apoyada por el programa PHARE-CBC de cooperación transfronteriza con las regiones fronterizas de Europa Central y Oriental que tengan una frontera común con la Unión Europea. Para los Estados de la antigua Unión Soviética existe desde hace poco tiempo el programa TACIS-CBC. Estos dos programas forman parte respectivamente de los programas PHARE y TACIS.

Regiones elegibles y reparto de los medios financieros

Mientras que en INTERREG I se ha apoyado sobre todo a las regiones fronterizas de los objetivos 1, 2 y 5b³ y, entre otras, algunas regiones fronterizas marítimas, INTERREG II abarca —fidel al objetivo principal de esta iniciativa comunitaria— por primera vez a todas las regiones fronterizas a lo largo de las fronteras interiores y exteriores de la Unión Europea. A partir de la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia a la UE, el número de fronteras interiores y exteriores ha aumentado. Asimismo, otras regiones marítimas se han convertido en elegibles (completándose con Alemania/Dinamarca, Córcega/Cerdeña, Bornholm y el Pas-de-Calais; e incluyéndose ahora, por ejemplo, Italia/Grecia y País de Gales/Irlanda).

Reparto de los medios financieros en INTERREG IIa

Regiones en las	Zonas relevantes de los objetivos 1 y 6	Otras zonas	Total
Fronteras interiores	1.065 MECU	600 MECU	1.655 MECU
Fronteras exteriores	795 MECU	105 MECU	900 MECU
Total	1.860 MECU	705 MECU	2.565 MECU

Los créditos de la UE puestos a disposición de los programas operativos se elevan en algunas regiones del objetivo 1 a más de 100 millones de ECUs, y son del orden de 552 millones de ECUs en el caso de España/Portugal.

Por otra parte, el montante de las subvenciones de los 59 programas operativos varía, con treinta programas que reciben por ejemplo entre 5 y 25 MECUs. Los programas operativos dotados con una contribución comunitaria de 100 MECUs o más son:

- España/Portugal:
zonas del objetivo 1, financiación en el marco de INTERREG: 552 MECU
- Frontera de Grecia con terceros países:
zonas del objetivo 1, financiación en el marco de INTERREG: 310 MECU
- Grecia/Italia:
zonas del objetivo 1, financiación en el marco de INTERREG: 165 MECU
- Irlanda/Irlanda del Norte:
zonas del objetivo 1, financiación en el marco de INTERREG: 157 MECU

³

Objetivo 1:	ajuste estructural de regiones con retraso en su desarrollo
Objetivo 2:	reconversión económica y social de zonas industriales en declive
Objetivo 5b:	diversificación de zonas rurales vulnerables
Objetivo 6:	desarrollo de regiones árticas muy poco pobladas

- Sajonia (frontera con Polonia y la República Checa):
zonas del objetivo 1, financiación en el marco de INTERREG: 146 MECU
- España (Andalucía) con Marruecos:
zonas del objetivo 1, financiación en el marco de INTERREG: 100 MECU

Medidas elegibles

Un gran abanico de diferentes medidas transfronterizas son elegibles, según las diferentes realidades y problemas a lo largo de las diversas fronteras de Europa:

- ayuda a las PYMES y cooperativas, en particular en todo lo relativo a la transferencia de tecnología y apoyo a la comercialización, subrayando las relaciones económicas transfronterizas entre PYMES;
- desarrollo del turismo y del turismo rural;
- abastecimiento de agua y de energía, desarrollo de las telecomunicaciones;
- prevención y control de la contaminación, protección del medio ambiente;
- desarrollo rural y agrícola, incluidas la silvicultura y la piscicultura, y el comercio agrícola transfronterizo;
- en relación con las medidas anteriores, ayuda a la formación y al empleo de las personas directa o indirectamente afectadas por las transformaciones en las actividades fronterizas, en particular en el sector aduanero;
- desarrollo de redes de organizaciones comerciales, asociaciones profesionales, grupos de planificación, y todos los organismos públicos, privados o voluntarios que tiendan a favorecer las relaciones económicas y sociales transfronterizas, como la formación lingüística;
- mejora de las infraestructuras de transporte en las zonas en las que eran inexistentes, para beneficio de las citadas zonas y para facilitar el tráfico transfronterizo;
- promoción de la cooperación transfronteriza entre centros de enseñanza superior, centros de investigación y centros de formación profesional;
- la educación, la cultura y la sanidad, sobre todo la utilización conjunta y compartir recursos e instalaciones;
- interconexión con las redes transeuropeas de energía, de telecomunicación y de transportes;
- atenuación de los problemas existentes como consecuencia de las diferentes lenguas, diferentes procesos administrativos y diferentes sistemas jurídicos;
- planificación espacial transfronteriza y desarrollo de los sistemas urbanos;
- prevención del contrabando en las fronteras exteriores.

El objetivo de INTERREG IIA es la realización de auténticas medidas transfronterizas. En catorce de los 33 programas en las fronteras interiores los socios elaboran un presupuesto común. Aquellos programas en el que el presupuesto es elaborado por una instancia común, incluida la cofinanciación, son todavía bastante raros.

3. Evaluación de los resultados de INTERREG I y II.

Cuando se evalúa INTERREG es ante todo necesario llamar la atención sobre los diferentes niveles de cooperación:

- Cooperación intensiva con tendencia a la integración, apoyándose en una tradición antigua (EUREGIOs en Europa Septentrional y Occidental).
- Cooperación con una tradición relativamente joven debido a las transformaciones políticas y a la adhesión de varios Estados a la UE (Grecia, España, Portugal, pero también en parte de Austria y Escandinavia).
- Cooperación nacida o reanimada gracias a la asistencia financiera comunitaria.
- Cooperación desarrollada por una asociación con la Unión Europea (en los países de Europa Central y Oriental así como en los países mediterráneos).

En lo que respecta a las regiones menos desarrolladas desde el punto de vista económico, en general periféricas y más o menos aisladas, la relativamente joven cooperación progresa constantemente. Los programas INTERREG están sometidos a una influencia más bien nacional y la implicación de las colectividades territoriales es en estos casos mucho más débil. Sin duda, la asistencia financiera de la iniciativa INTERREG se ha concentrado principalmente en proyectos de infraestructuras. A menudo hay todavía falta de ideas estratégicas a largo plazo, de verdadera cooperación transfronteriza y de una implicación real de los actores regionales y locales.

Las regiones que tienen una tradición industrial, así como las regiones rurales del centro de Europa han desarrollado ideas mucho más precisas sobre la cooperación y se basan en una estrategia y en una estructura, lo que se refleja igualmente en el programa INTERREG. Los actores regionales y locales así como sus copartícipes sociales están mucho más implicados. Debido a su estructura económica no diversificada y a su posición periférica con respecto a la red de comunicación nacional, estas regiones fronterizas deben a menudo luchar contra las dificultades que sobrevienen en su desarrollo regional transfronterizo en general. Es sobre todo la cooperación económica entre PYMEs a través de las fronteras la más limitada.

La cooperación transfronteriza con países extracomunitarios, existente desde hace tiempo con los países Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), se encuentra actualmente en pleno desarrollo, sobre todo en el este de Europa gracias a PHARE y a TACIS-CBC. Esta cooperación es más difícil debido a las importantes disparidades sociales, culturales, políticas y económicas (diferentes niveles de vida, problemas de minorías y flujo migratorio). La infraestructura de comunicaciones se ha desarrollado débilmente a nivel nacional y transfronterizo. Sin duda, el acento cuantitativo y financiero recae sobre las infraestructuras, sobre todo en las regiones menos desarrolladas y en aquellas regiones en que los Estados eran responsables prioritarios de los programas INTERREG.

La cooperación INTERREG, aún joven en las fronteras marítimas interiores y exteriores de la UE, se concentra hasta ahora en cuestiones de acceso (conexiones con los mercados nacionales y europeos y con las infraestructuras de transportes).

En 1996, una evaluación de INTERREG I encargada por la DG XVI de la Comisión Europea ha analizado y evaluado los 31 programas operativos y más de 2.500 proyectos en cuanto a su valor socioeconómico y social, su carácter transfronterizo, su gestión, así como sus aspectos cuantitativos y cualitativos. Según este documento, el apoyo al turismo ecológico, la protección al medio ambiente y la utilización de los recursos naturales eran los temas fundamentales. Un efecto económico significativo de INTERREG I fue la creación de empleo en relación con el gran número de proyectos de infraestructuras. Por tanto, no era posible verificar si estos empleos importantes para las regiones persistirían tras la finalización de los citados proyectos. El hecho de que los créditos puestos a disposición de las zonas del objetivo 1 sean considerables en relación a otras zonas hace que haya que relativizar este resultado.

Esta evaluación recomienda una revisión de las zonas elegibles, una implicación mayor de los países terceros en las fronteras exteriores, una planificación más equilibrada así como una mayor participación del sector privado. Por añadidura, la cooperación transfronteriza debería todavía extenderse a otros ámbitos (la cultura, los asuntos sociales, el desarrollo urbano,...) con la finalidad de tener más en cuenta las necesidades regionales y locales. Según los encargados de evaluar INTERREG, su contribución más importante es la creación e intensificación de un desarrollo dinámico de la cooperación transfronteriza. Es decir, INTERREG I ha jugado un papel indispensable como período preparatorio para los siguientes programas INTERREG.

Una estimación y evaluación desde el punto de vista de las regiones fronterizas ofrece:

elementos positivos:

La dimensión política principal de la iniciativa comunitaria está constituida por el hecho de que por primera vez un montante específico de los créditos de la UE se ha puesto a disposición de la cooperación transfronteriza a través de los programas operativos.

El valor añadido de INTERREG consiste en una contribución sustancial:

- a la construcción europea,
- a la realización de los principios de subsidiariedad y de partenariado,
- a la cohesión y a la cooperación económica y social, cada vez más fuertes,
- a la apertura de los mercados laborales y la armonización de la cualificación profesional.
- a la preparación para la adhesión de nuevos miembros.

Se puede calificar definitivamente la fase preliminar de INTERREG de período de toma y “retoma” de contacto con las regiones fronterizas (entre interlocutores, sobre el procedimiento y los trabajos).

El valor añadido institucional (conocimiento y cooperación entre administraciones y colectividades territoriales, así como con los copartícipes sociales) y el valor añadido socio cultural (intercambio de información y de conocimientos prácticos en las regiones) son indiscutibles. En muchos casos, no hay nada mejor que la cooperación socio cultural para constituir un medio transfronterizo sólido para la economía, el comercio y los servicios.

El valor añadido socio económico se manifiesta, aunque con diferencias regionales, en los siguientes campos:

- creación de empleo en relación directa con la mejora de las estructuras de transportes y de comunicación;
- creación de empleo en los ámbitos del turismo, de la formación y de la investigación, así como la cooperación entre PYMEs;
- mejora de los transportes, primero a nivel nacional, después a nivel transfronterizo;
- desarrollo del turismo (mercadotecnia común, proyectos comunes);
- movilización de los potenciales endógenos para el fortalecimiento del nivel regional y local como socios de la cooperación transfronteriza;
- implicación de los actores económicos y sociales (por ejemplo las cámaras de comercio e industria en Grecia/Bulgaria o Nord-Pas-de-Calais/Valonia/Kent y los sindicatos y asociaciones de empleados en las regiones fronterizas germano-holandesas o germano-austriacas).

Las experiencias obtenidas hasta ahora en el marco de INTERREG muestran que los proyectos y programas verdaderamente elaborados en común son desarrollados y realizados de la forma más eficaz cuando los principios de partenariado y de subsidiariedad son tenidos en cuenta y cuando los socios regionales y locales desempeñan un papel esencial.

y elementos críticos:

La experiencia en cooperación falta a menudo en las regiones fronterizas meridionales. Unas estructuras administrativas centralizadas y la falta de conocimiento y de confianza mutua motivan la dificultad en la creación de unas estructuras transfronterizas estables y que los esfuerzos de cooperación sean en general difíciles. Por supuesto esto trae como consecuencia que la implicación de los actores regionales y locales así como de los partícipes sociales sea poco importante.

Las regiones fronterizas en las fronteras exteriores de la UE deben franquear obstáculos muy importantes para la realización de INTERREG. Las razones pueden encontrarse en su posición periférica, el largo aislamiento y separación de vecindad, las diferencias todavía grandes a pesar de los cambios políticos en lo que respecta a sus estructuras administrativas, la concepción democrática aún joven y el hecho de que en Europa Central y Oriental los programas de apoyo a la cooperación en el marco de proyectos transfronterizos no haya comenzado hasta 1994 y con mecanismos de cooperación bien diferentes.

En un buen número de casos el carácter efectivamente transfronterizo de INTERREG no aparece de una manera muy clara, sobre todo en lo que respecta a los grandes programas INTERREG y esta situación no mejora más que poco a poco. Todas las demás medidas se han centrado en las infraestructuras y el desarrollo socioeconómico de las diferentes regiones fronterizas. Todavía muy a menudo, programas fronterizos nacionales que han sido presentados a la Comisión Europea han sido desarrollados en común con el país vecino. Así, también muy a menudo, no se trata nada más que de proyectos nacionales que se refieren a problemas fronterizos, adoptados mutuamente en los Comités de Seguimiento; a veces también proyectos fronterizos nacionales son reunidos en una especie de “paquetes”, “sumados” y declarados medida transfronteriza. Por tanto, en el contexto de INTERREG IIA, se hacen notar bastantes mejoras. En todo caso hay que continuar apoyando este desarrollo.

C. Problemas actuales y futuros

1. Visión general

La cooperación transfronteriza

A pesar del proceso de unificación europea, del Mercado Único, y de los resultados positivos de INTERREG, todas las regiones fronterizas siguen sufriendo las consecuencias históricas de las fronteras. Hay dificultades en las fronteras interiores así como en las exteriores. Estas dificultades reflejan en toda la Unión Europea, de manera concentrada, los problemas del proceso de unificación europea.

Los puntos esenciales pueden resumirse, desde el punto de vista de las regiones fronterizas, de la siguiente forma:

- A las regiones fronterizas se les impide aprovechar plenamente las posibilidades del Mercado Único Europeo y de la apertura más allá de las fronteras exteriores. Las regiones fronterizas y transfronterizas no pueden por tanto superar las dificultades y cumplir todas las tareas sin ayuda, ya que sus conflictos y planteamientos fronterizos son de naturaleza nacional y europea.
- La aplicación de los principios de partenariado y de subsidiariedad se manifiesta muy poco en los diferentes programas de INTERREG. Sobre todo, los programas operativos con un volumen financiero considerable son siempre elaborados a nivel nacional. No se trata por tanto de programas transfronterizos elaborados conjuntamente con cuadros financieros comunes. Por esta misma razón los criterios para los proyectos transfronterizos fracasan igualmente en lo que podría servir como orientación para la futura selección de proyectos.
- Asimismo, aún parece haber dudas acerca de las responsabilidades sobre la puesta en marcha de INTERREG. La responsabilidad de la Comisión Europea debería limitarse al seguimiento y dirección de los programas aprobados por ella, así como a las cuestiones de base ligadas a INTERREG. La aprobación de los proyectos es por otra parte un asunto que debe ser resuelto a nivel regional/nacional.
- Los objetivos políticos de la comunicación de INTERREG no parecen ser siempre compatibles con los reglamentos de los fondos estructurales europeos que constituyen la base financiera. Habría que verificar si el instrumento financiero debe mejorarse o sustituirse para conseguir el objetivo político. Aquellos proyectos que cumplan los criterios de INTERREG, según la opinión de los socios regionales y locales, y que se correspondan con los programas de subvención nacional, es decir, que refuercen el atractivo económico y de localización, deben ser elegibles.
- Actualmente hay obstáculos burocráticos para la financiación de los diferentes fondos estructurales europeos: el Fondo Social, el FEOGA y el FEDER tienen criterios diferentes,

con lo que resulta difícil la realización de verdaderos proyectos transfronterizos. Es cuestión de superar estos problemas en el futuro.

- A nivel nacional, la ejecución de INTERREG por parte de un ministerio competente (que, en la mayoría de los casos, es el Ministerio de Economía) motiva que haya problemas importantes de cofinanciación. El resto de ministerios nacionales, o no han oído hablar jamás de INTERREG, o bien el presupuesto en ejecución y aquel previsto para los próximos años está tan agotado que no permite participar en la financiación de INTERREG. Tampoco otorgan la prioridad interministerial que pueden tener esos proyectos, ya que el ministerio de economía es el responsable global de esta iniciativa comunitaria.
- Con respecto a la realización de programas y de proyectos efectivamente transfronterizos, surge una cierta contradicción en el reparto de los recursos según las zonas. En las regiones prioritariamente elegibles, se produce una acumulación de recursos de la UE. A nivel nacional y regional, la absorción de estos recursos y la cofinanciación necesaria motiva a menudo diversos problemas. Esto es particularmente cierto en la situación actual, y es previsible en el futuro debido a presupuestos restrictivos. Además, en no pocos lugares, las fronteras nacionales limitan zonas de objetivo diferente. Un desequilibrio entre un lado de la frontera en el que se acumulan los recursos (porque se trata de una zona de objetivo) y otro lado en el que no se dispone más que de pequeñas sumas porque no ha sido calificado como “zona de objetivo”, en la práctica trae como consecuencia que en lugar de proyectos transfronterizos se subvencione cada vez más proyectos nacionales. La financiación según las zonas de objetivo se opone al sentido original de INTERREG e impide una mayor preferencia de la cooperación y de los verdaderos proyectos transfronterizos.
- La extensión geográfica de algunos programas INTERREG, sobre todo en zonas del objetivo 1 pero ahora también en zonas de objetivo 6, dificulta —según la opinión del Tribunal de Cuentas europeo— tener en cuenta situaciones y prioridades regionales específicas, así como la utilización de potenciales de desarrollo endógeno. Aunque la implicación de los actores regionales y locales, así como el apoyo a los potenciales regionales específicos de las diferentes regiones significa automáticamente un aumento del número de programas INTERREG, al tener que ser reducidos a unidades geográficas más pequeñas, habría que amoldarse entonces a ellas debido a la intensa cooperación transfronteriza que resultaría.
- La creación de organizaciones y estructuras transfronterizas en los niveles regional y local se dificulta por obstáculos administrativos y jurídicos, pero a veces también lo es a causa de falta de voluntad política.
- En la práctica, no está garantizado frecuentemente que PHARE-CBC respete las reglas de juego de INTERREG, lo que plantea bastantes problemas en las fronteras exteriores.

- La extensión de la iniciativa comunitaria INTERREG a otras formas de cooperación a través de las fronteras no debería conducir ni a una suavización de los criterios escogidos para la cooperación transfronteriza, ni a una mezcla o definición dudosa de las diferentes líneas de financiación. Para otras formas de cooperación a través de la frontera, habría que formular unos objetivos claros, sobre la base de una demanda comprobada.

2. Evaluación según los diferentes tipos de regiones fronterizas.

En la cooperación transfronteriza convendría distinguir los siguientes tipos de región:

- Regiones fronterizas de la Unión Europea, en las zonas del objetivo 1, que están situadas en las fronteras interiores o exteriores de la Unión Europea.
- Regiones fronterizas en las zonas del objetivo 6, que están situadas muy al norte, en los nuevos países miembros que son Suecia y Finlandia.
- Regiones fronterizas en el centro de la Unión Europea, que se benefician de un desarrollo económico avanzado, pero que afrontan problemas particulares en lo que respecta a las zonas del objetivo 2 y 5b.
- Regiones fronterizas exteriores de la Unión Europea.
- Regiones fronterizas marítimas.

Aunque estos tipos de regiones pueden superponerse en algunos casos.

Zonas relevantes del objetivo 1:

Estas regiones comprenden zonas con programas muy grandes, ya sea desde el punto de vista geográfico como desde el financiero.

Sin embargo, como regla general, las ideas o las iniciativas transfronterizas no faltan. La dificultad reside más bien en la capacidad de transformar esas ideas en proyectos concretos, ya que subsisten a menudo problemas políticos y dificultades de competencia que habría que superar. Debido a la aplicación de los programas INTERREG, sometidos a la influencia directa del nivel nacional, no se da la agilidad requerida para tener en cuenta las prioridades específicas de las diferentes regiones fronterizas. La falta de regionalización en estos programas de INTERREG es tan patente como la ausencia de conceptos de desarrollo regionalizados y transfronterizos para las diferentes regiones fronterizas. Durante estos últimos años, se han aportado mejoras progresivas en estos ámbitos. Las regiones fronterizas están más integradas en el proceso de decisión por la vía del partenariado y de la subsidiariedad.

Para las regiones fronterizas situadas en las zonas del objetivo 1, la prioridad debe encontrarse en las siguientes actividades:

- Mejora de las infraestructuras de transporte y de comunicación en y entre las regiones fronterizas como base para una cooperación transfronteriza eficaz y, por tanto, para nuevas actividades económicas.

- Una mejor explotación de los potenciales de desarrollo específicos de las diferentes regiones fronterizas (programas operativos transfronterizos regionalizados).
- Diversificación de las actividades en las zonas rurales para prevenir en un futuro el éxodo de la población.
- Desarrollo de redes interactivas transfronterizas.
- Mejora cualitativa de los recursos humanos.
- Solución de los problemas ecológicos que se manifiestan particularmente en las zonas rurales.
- Una política común de ordenación del territorio.
- Realización de formas de organización transfronteriza.

Para las regiones fronterizas de Portugal y de España las barreras siguen siendo una infraestructura aún por mejorar así como la falta de posibilidades de comunicación transfronteriza. Debido al retraso estructural y a la posición geográfica en la periferia, es particularmente difícil explotar las ventajas del mercado interior ampliado de la UE, por ejemplo en los intercambios transfronterizos, en el mercado laboral transfronterizo o en las condiciones de establecimiento ventajosas para los nuevos inversores.

En las regiones fronterizas de Irlanda e Irlanda del Norte las cuestiones de seguridad que aún existen siguen influyendo considerablemente en su desarrollo político y económico. Esta situación desanima a los inversores a establecerse. Sin embargo, la cultura y la lengua común ofrecerían todas las posibilidades para comprometer e iniciar iniciativas de cooperación en común. Asimismo las instituciones nacionales guardan una cierta reticencia, dada la situación política, cuando se trata de delegar las tareas de la cooperación transfronteriza a las estructuras de partenariado regionales y locales. Además, la iniciativa comunitaria PEACE, que es llevada a cabo paralelamente, ocupa tanto la capacidad administrativa y el interés político de estas instituciones, de tal forma que queda poca atención para INTERREG IIA.

El principal obstáculo para las relaciones entre las regiones fronterizas marítimas en Córcega y Cerdeña es que los contactos transfronterizos son aún incipientes. Estas dos regiones tienen intereses comunes en los ámbitos de la protección del medio ambiente y de una mejor explotación del potencial marítimo (por ejemplo, el turismo).

En las regiones fronterizas del norte de Francia y sur de Bélgica el sometimiento a las consecuencias de la reestructuración de las industrias tradicionales juega un papel primordial. La lengua y la cultura común constituye en este contexto una buena base para una verdadera cooperación transfronteriza.

Las regiones fronterizas de Grecia, Alemania Oriental, Austria Oriental (objetivo 1), así como las de Suecia y Finlandia (objetivo 6) son abordadas en la sección “Fronteras exteriores”.

Zonas relevantes del objetivo 6

Las zonas del objetivo 6, en tanto que zonas geográficas subvencionadas existen sólo desde la adhesión a la UE de Suecia y de Finlandia. Tienen menos de 8 habitantes por km² (0,4 % de la población de la UE). Se sitúan en Escandinavia Central y Septentrional, y comprenden aproximadamente la mitad de los dos países, pero sólo el 16,6% de la población total de Finlandia, y sólo el 5 % de la población total de Suecia.

Los objetivos particulares para el desarrollo de estas regiones de baja densidad demográfica son los siguientes:

- Prepararlas para su nuevo cometido en el marco del Mercado Único Europeo.
- Medidas para atajar la despoblación de estas regiones.
- Nuevas actividades de diversificación de las posibilidades de empleo.
- Adaptación a las evoluciones de la agricultura y de la silvicultura.
- El desarrollo de los recursos humanos a través de la formación de base y continua.

Para las regiones fronterizas de las zonas objetivo 6 la prioridad debe estar en las siguientes acciones:

- Supresión progresiva de su situación periférica en el seno del mercado interior europeo, para mitigar los déficit de infraestructuras que todavía existen y para tomar decisiones que permitan superar las grandes distancias.
- Mejora del nivel educativo (incluidas las universidades) y de las posibilidades de empleo, en particular para las mujeres y los jóvenes.
- Mejora de las redes de cooperación, escasamente desarrolladas en este momento.
- Construcción y ampliación de equipamientos sociales (a pesar de los costes relativamente más altos) aprovechando las áreas de permeabilidad laboral transnacional existentes.

Regiones situadas en el Centro de la Unión Europea.

Estas regiones fronterizas son todas las otras fronteras interiores que abarcán, de lejos, la mayor parte de la población fronteriza total de la Unión Europea. Su característica es que en la mayor parte de estas regiones fronterizas, la cooperación transfronteriza comenzó antes que en el resto de Europa (la antigua Comunidad Europea de los seis). La competencia de las instituciones regionales y locales para la puesta en marcha de los programas y de los proyectos INTERREG, con la implicación de partícipes sociales está muy arraigada. En algunas, ya existen estructuras de organización que funcionan sobre la base de convenios jurídicos o de tratados.

Para las regiones fronterizas del Centro de la UE deben ser prioritarias las actividades siguientes:

- Mejora de la cooperación transfronteriza entre las PYMEs (las antiguas relaciones industriales han dado paso a unas nuevas relaciones que no se han desarrollado adecuadamente).
- Solución de los problemas estructurales del mercado laboral (existencia de desempleo debido a una estructura monolítica que ha permanecido durante decenios).
- Supresión de las barreras infraestructurales (a gran escala, por ejemplo en los Alpes y en los Pirineos pero también del tipo “eslabón perdido” en todas las regiones fronterizas).
- Solución de los problemas sociales aparecidos en relación con el aumento de trabajadores transfronterizos.
- Solución de los problemas de medio ambiente a consecuencia de estructuras económicas tradicionales (industria y agricultura).
- Protección transfronteriza del medio ambiente y de la naturaleza, así como del patrimonio cultural.

En las diferentes regiones fronterizas las prioridades son distintas:

En los Pirineos y en los Alpes, la prioridad consiste en superar las barreras geográficas naturales, a fin de remediar la situación periférica nacional y la función de zona de tránsito en el marco de la UE. Es por ello que la prioridad recae sobre medidas de promoción de infraestructuras y de comunicación, en particular las inversiones en las redes ferroviarias y de telecomunicaciones compatibles con el medio ambiente. El desarrollo del turismo y el respeto al patrimonio cultural a los dos lados de la frontera, así como la creación de nuevos puestos de trabajo en la agricultura (zonas de montaña), constituyen otro asunto esencial.

En el centro y en el noroeste de la UE (Francia y Alemania; Francia, Luxemburgo y Alemania; Bélgica y Países Bajos; Países Bajos y Alemania; Francia, Bélgica e Inglaterra), las regiones fronterizas se fijan las prioridades siguientes:

- Mejora de la cooperación transfronteriza entre PYMES.
- Mejora de la formación profesional transfronteriza y del potencial de mano de obra endógena para la creación de nuevos empleos con el fin de paliar las consecuencias de decenas de años de monoestructura y de un desempleo subyacente.
- Desarrollo de conceptos estratégicos transfronterizos, por ejemplo, la mercadotecnia agrícola, la logística, el reciclaje de residuos, el turismo.
- Mejora de la cooperación transfronteriza en el ámbito del medio ambiente, teniendo en cuenta los intereses de la agricultura y del turismo así como los de la ordenación del territorio.
- Solución de los problemas fronterizos cotidianos.
- Mayor cooperación en el sector social (cooperación entre hospitales, instituciones prestadoras de servicios, entre administraciones, etc.).
- Colmar las lagunas del transporte en las regiones fronterizas (eslabones perdidos entre los ejes de circulación nacional y europeo).

En la parte septentrional de la UE (Suecia/Dinamarca con Alemania del Norte, y Países Bajos Septentrionales con Alemania), la prioridad es:

- La cooperación transfronteriza en los ámbitos económico y tecnológico.
- El desarrollo común del espacio rural y del estuario del río Elba, respetando los aspectos ecológicos.
- El desarrollo de medidas del mercado laboral.
- La supresión los problemas existentes todavía en la red de transportes (en los ejes de transporte europeo a gran escala).

Regiones fronterizas de las fronteras exteriores

Los aspectos esenciales, las oportunidades de desarrollo y los problemas de estas regiones fronterizas ya han sido abordados en las secciones dedicadas a las regiones pertenecientes a objetivos estructurales. Vamos a centrarnos en abordar aquí sus peculiaridades.

La cooperación transfronteriza en las fronteras exteriores de la Unión Europea no es sólo muy variada, sino también muy diversa y compleja. Estas regiones fronterizas se enfrentan con frecuencia a la rápida evolución de las regiones fronterizas vecinas.

Podemos diferenciar tres categorías de regiones fronterizas en las fronteras exteriores:

- las regiones fronterizas de los países de la AELC (Noruega y Suiza),
- las regiones fronterizas vecinas de los países asociados que desean adherirse a la UE (por ejemplo, Polonia, la República Checa, Hungría, Eslovenia o las Repúblicas Bálticas),
- las regiones fronterizas vecinas de otros países que tienen vínculos con la UE pero que están menos desarrolladas que los países arriba mencionados (por ejemplo Albania, las Repúblicas Bálticas o Bulgaria) o que no tienen la intención de adherirse a la UE (por ejemplo Rusia o Marruecos).

En lo que respecta a las fronteras exteriores de Grecia, Alemania Oriental y Austria Oriental, se trata de zonas relevantes del objetivo 1, siendo las de Suecia y Finlandia zonas esencialmente del objetivo 6.

Las regiones fronterizas de los Estados de la AELC se sitúan en la frontera de Suiza con Francia, Italia, Austria y Alemania, así como las de Noruega con el norte de Dinamarca, Suecia y Finlandia Septentrional.

La cooperación transfronteriza se caracteriza por los aspectos siguientes:

- Las grandes distancias y la situación periférica en Escandinavia.

- El desarrollo económico es más elevado que en el resto de la Unión Europea o bien se encuentra en la media.
- Las regiones fronterizas son zonas de paso esenciales o zonas de tránsito internacionales (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Suiza).
- Existen estructuras, instituciones y programas de cooperación transfronteriza.

Hay procedimientos institucionalizados, así como acuerdos bilaterales. En el plano nacional/regional se han establecido comunidades de trabajo o grupos de trabajo tales como “Nordkalotten Mittnorden”, ARGE.alp, Alpen-Adria, Cotrao o el Consejo del Lago de Costanza. Paralelamente, hemos visto aparecer en estos últimos años formas de cooperación transfronteriza en el plano regional o local (por ejemplo, las euroregiones entre Suiza y Austria o Alemania e Italia).

Las regiones fronterizas con los Estados de la AELC definen las siguientes prioridades:

- Un fortalecimiento de las infraestructuras respetando el medio ambiente (prioridad al ferrocarril, prolongación de redes de transporte), cooperación en el sector del turismo, colaboración entre PYMES, promoción de las relaciones culturales y protección del patrimonio cultural.
- Medidas comunes encaminadas a la protección de las regiones de montaña y para la prevención de nuevos éxodos de población.
- La promoción del desarrollo económico y de los recursos humanos.

La cooperación transfronteriza en las fronteras exteriores de la UE con los Estados de Europa Central u Oriental, así como en el espacio mediterráneo se caracteriza por:

- Las tensiones internacionales y las condiciones políticas continúan frenando la cooperación transfronteriza o la perturban (ver las regiones fronterizas vecinas de Albania, de Bulgaria, de Eslovaquia o de Rusia).
- Existe una voluntad acentuada de fortalecer la cooperación transfronteriza a través de contactos informales y de formas de organización; pero los estados nacionales desempeñan un papel predominante.
- La cooperación transfronteriza, ausente en el pasado por motivos políticos, progresa continuamente, sobre todo en el plano regional y local.
- En la frontera exterior de la UE con las Repúblicas Bálticas, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia han aparecido euroregiones y otras formas de cooperación transfronteriza cuyo número no deja de aumentar.
- Todas las regiones fronterizas en las fronteras exteriores están abocadas a graves diferencias económicas (economías industriales y comerciales asimétricas, disparidades monetarias y salariales, falta de infraestructuras y de pasos fronterizos, problemas de medio ambiente).
- Los movimientos migratorios (políticos y económicos) influyen sobre el clima político-psicológico de estas regiones fronterizas.

- Las democracias y estructuras administrativas todavía jóvenes deben ser mejoradas.

Las regiones situadas en las fronteras exteriores de Europa Central y Oriental despliegan sus esfuerzos en los siguientes temas:

- Mejora de la infraestructura y apertura de nuevos puestos fronterizos.
- Mejora de los sistemas de transportes y de la red de comunicación.
- La reducción de disparidades económicas a una y otra parte de la frontera.
- La mejora de la protección del medio ambiente en todos sus ámbitos.
- Una colaboración más intensa en los futuros programas de INTERREG y su gestión.
- Una mejor combinación de los fondos estructurales con PHARE-CBC y TACIS-CBC.

En las fronteras exteriores de Grecia, las acciones se concentran sobre:

- El desarrollo de potenciales endógenos específicos de la región.
- El desarrollo de infraestructuras de transporte transfronterizo, particularmente la apertura en breve de puestos fronterizos suplementarios.
- Proyectos efectivamente transfronterizo.
- El tratamiento de temas ecológicos transfronterizos específicos.
- Una mayor participación regional y local en el procedimiento INTERREG.

Sobre todo en lo relativo a la cooperación transfronteriza de la frontera entre Finlandia, Noruega y Rusia, hay que añadir:

- La superación de las grandes diferencias en el nivel de vida y en las estructuras (políticas y administrativas).
- La solución de problemas jurídicos y de propiedad como condición previa a una cooperación duradera.
- El establecimiento progresivo de una interpenetración económica (casi inexistente en estos momentos).
- Soluciones para superar las barreras psicológicas a la difusión de conocimientos duraderos, como condición previa a la comprensión y a la confianza.

REGIONES FRONTERIZAS MARÍTIMAS

Encontramos regiones fronterizas marítimas a lo largo de las fronteras interiores y exteriores de la Unión Europea. Cubren diferentes tipos de zonas de objetivo de las políticas estructurales de la UE (zonas de los objetivos 1, 2, 5b y 6, así como zonas no incluidas en los objetivos). Hay sólo algunas regiones fronterizas marítimas que son elegibles en INTERREG (4 programas marítimos en el marco de INTERREG I y 17 programas marítimos a lo largo de las fronteras interiores y exteriores de la UE en el marco de INTERREG IIA). Los países

nórdicos, en particular, tienen una larga tradición en la cooperación más allá de las fronteras marítimas.

Los elementos claves que influyen en el desarrollo de la cooperación transfronteriza de las fronteras marítimas son:

- Lazos históricos fuertes y afinidades culturales (por ejemplo entre Suecia, Finlandia y Dinamarca, entre las Repúblicas Bálticas, así como entre Irlanda y País de Gales).
- Una corta distancia entre las regiones fronterizas sobre las dos orillas, y buenas relaciones de comunicaciones entre puertos y el tráfico de “ferries”, ofrecen funciones de puerta de entrada para la circulación de bienes y de personas así como para el tráfico internacional. En algunos casos en que las regiones fronterizas están muy cerca unas de otras, el acceso se ha mejorado mediante el desarrollo de lazos fijos entre orillas (por ejemplo el túnel bajo el Canal de la Mancha, entre el Reino Unido y Francia, o el puente sobre el Øresund que une Dinamarca con Suecia) lo que, de hecho, transforma la frontera marítima, en parte, en frontera terrestre.

Las prioridades de las regiones fronterizas marítimas comprenden:

La mejora en general del transporte, particularmente en las regiones relevantes del objetivo 1, para superar las dificultades de acceso. Esto tiene relación con el modo de transporte (“ferries”, trenes, etc.), la duración del viaje de una región fronteriza a otra, los costes, la distancia (vecindad de cada lado de la frontera) y aspectos específicos tales como:

- la función de puerta de entrada como ruta principal de acceso y de tránsito a los mercados internacionales,
- lazos inexistentes en la infraestructura de transportes y en las redes de transporte y comunicación que unen las regiones fronterizas (puntos de acceso).
- Control, protección y gestión del medio ambiente.
- Desarrollo y gestión común de los recursos pesqueros.
- Fortalecimiento de la región transfronteriza como entidad económica. Esto se refiere primordialmente a las regiones fronterizas marítimas caracterizadas por una proximidad marcada por fuertes lazos históricos y culturales (acciones comunes en el marco del desarrollo económico, del turismo, de la cooperación entre empresas, de la investigación y de la formación).
- El desafío para las regiones más alejadas consiste en el desarrollo de contactos y de redes entre un largo abanico de autoridades y de organizaciones en el marco de la cooperación interregional.

D Propuestas de solución

1. Condiciones de Partida

<p><u>INTERREG</u></p> <p><u>Objetivos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La solución de problemas de desarrollo específico de las regiones fronterizas interiores y exteriores • Redes de cooperación transfronteriza conectadas con otras redes europeas • Adaptación de las regiones de las fronteras exteriores a su nuevo papel en el mercado interior europeo <p><u>Actividades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.600 MECUs en 1995 - 1996 (de los cuales el 75% para las regiones objetivo 1) • Todas las regiones NUTS-III en las fronteras de la UE (p.e., a nivel de los distritos en Alemania): • Distintas medidas, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> * cooperación entre PYMEs (aprox. 40%) * desarrollo turístico * escuelas y formación * Ordenación del territorio e infraestructuras. 	<p><u>PHARE / CBC</u></p> <p><u>Objetivos</u></p> <p>Ayuda general a la integración en la UE, particularmente mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la cooperación en las regiones fronterizas de Europa Central y Oriental con la UE • Resolución de problemas de desarrollo. • Redes más amplias, p.e., proyectos INTERREG II <p><u>Actividades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualmente, 180 MECUs /año. • No se definen las regiones por “objetivo” • Las regiones fronterizas de todos los países PHARE, con tal de que tengan frontera con la UE. • Distintas medidas: <ul style="list-style-type: none"> * transporte (55%) * medio ambiente (25%) * cooperación económica (4%)
---	--

Conclusión: Utilización de términos similares, pero con una ponderación claramente diferente. Incluso en lo que concierne al “presupuesto para pequeños proyectos”, no se ha podido definir ningún punto de partida común para los criterios y el montante de la ayuda.

<p><u>Instrumentos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas operativos integrados plurianuales • Cooperaciones institucionales y administrativas en forma de partenariado • Participación y responsabilidad compartida en los niveles local y regional • Subsidiariedad • Partenariados verticales y horizontales • Comités de gestión comunes, pero con subcomisiones nacionales. 	<p><u>Instrumentos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento PHARE centrado en proyectos • Programas sectoriales y programas integrados • A pesar de la existencia desde hace un tiempo de programas plurianuales, las decisiones todavía son anuales • Mejor integración regional y local que antes • Comités de programación y de seguimiento comunes con subcomisiones nacionales
---	---

El éxito de INTERREG (cooperación transfronteriza) se basa en criterios claros, actores claramente definidos por la integración de todos los socios y de todos los aspectos de la vida a ambos lados de la frontera: INTERREG se fija objetivos claros sobre la base de un análisis de los puntos fuertes y los puntos débiles en el seno de programas operativos integrados plurianuales. Es por esto que, frente a una demanda evidente que continúa, la cooperación transfronteriza tal y como se lleva a cabo hoy, en la forma de INTERREG, debe ser sostenida también en el futuro por una iniciativa comunitaria.

2. Cooperación transfronteriza.

El Parlamento Europeo ha aprobado en junio de 1997 un informe de Rita Myller, miembro de la comisión regional, a propósito de la cooperación transfronteriza e interregional (A4/0161/CE). Este informe contiene también una evaluación con recomendaciones concretas, como, por ejemplo:

- El Parlamento Europeo “constata que los ejemplos de una verdadera cooperación transfronteriza son todavía poco numerosos, debido a la puesta en marcha separada de varios programas INTERREG IIA, y a las dificultades existentes para hacer operativa una cooperación transfronteriza entre la UE y los países terceros”.
- “En el marco de futuros programas INTERREG II A, es indispensable establecer los programas operativos de forma conjunta con los planes de financiación y con los criterios de cooperación transfronteriza”, y “coordinar INTERREG y PHARE-CBC, fundamentalmente en lo que se refiere a la cooperación con países terceros”.
- “La gestión y la financiación de los programas INTERREG deben simplificarse”.
- “Es importante acordar con las autoridades regionales y locales más responsabilidad que en el pasado en lo que se refiere a cada etapa de la concepción, gestión y realización de los programas, incluyendo en su financiación”.
- Es deseable “una armonización de los apartados de los programas INTERREG II, TACIS y PHARE relativos a la cooperación transfronteriza”, “para asegurar una verdadera cooperación orientada a proyectos y una cooperación entre los ciudadanos; la cooperación transfronteriza en el marco de TACIS debería permitir la realización de proyectos plurianuales para facilitar la consolidación de INTERREG”.

Teniendo en cuenta la experiencia de las regiones fronterizas en el marco de la ARFE y del proyecto LACE, así como el informe del PE, se deduce que, a medio plazo (hasta el año 2005) estos temas deben ser abordados en el marco del apoyo de la cooperación transfronteriza por parte de la UE:

- Continuar con la **mejora de la cooperación transfronteriza** entre PYMEs
- Desarrollar nuevas relaciones transfronterizas entre **productores y proveedores**
- Resolver **problemas estructurales de un mercado laboral** transfronterizo
- Establecer **redes para un mercado laboral** transfronterizo gracias a la cooperación entre los empleadores, los sindicatos y las agencias nacionales para el empleo.

- La cooperación transfronteriza a nivel de **la lucha contra las actividades ilegales y la intermediación** en el mercado de trabajo
- La **supresión de los obstáculos a la competencia derivados de las fronteras** (procedimiento de licitación pública y privada, barreras administrativas, “dumping” social, retrasos en la distribución del correo,...)
- La solución de **problemas sociales** derivados de una movilidad transfronteriza cada vez mayor
- La creación de condiciones necesarias (instituciones, docentes, planes de estudio) para **aprender la lengua del país vecino** en todos los tipos de establecimiento escolar
- La promoción de una **formación profesional transfronteriza** con reconocimiento de diplomas oficiales obtenidos en los países respectivos
- La elaboración de **planes** y la **creación de las condiciones** jurídicas y fiscales previas a la explotación **de zonas comerciales e industriales transfronterizas**.
- La **explotación de las ventajas comparativas de los costes** en las regiones fronterizas, a título de compensación y de complemento, pero no para llevar a cabo una competencia descontrolada.
- La **coordinación** de los instrumentos de ayuda política, regional y económica, a ambos lados de la frontera.
- Utilización transfronteriza de la **infraestructura técnica**.
- **Superación de barreras** administrativas, económicas y técnicas relacionadas con las fronteras **mediante la explotación de la telemática y de las telecomunicaciones**.
- **Cooperación social** transfronteriza (hospitales, servicios de urgencia, bancos de sangre, etc.), para obtener una utilización óptima de las inversiones y evitar duplicidades. Hasta ahora, los sistemas de financiación nacional con cotizaciones estrictamente nacionales (mutuas, asociaciones profesionales, cámaras profesionales, presupuestos nacionales...), impiden que se alcancen estos objetivos.

Se pueden recomendar las orientaciones siguientes:

- Es deseable proseguir con la asistencia financiera para todas las regiones fronterizas más allá del año 2000, puesto que los créditos de INTERREG suponen automáticamente una financiación nacional y regional.
- Todas estas regiones fronterizas en el seno de la UE y en los PECOS deben ser apoyadas, constituyan o no una zona de objetivo a título nacional o europeo. Esta necesidad resulta del hecho claramente establecido que toda zona fronteriza, en el momento actual y en el futuro, se enfrenta a numerosos problemas.
- La transferencia de conocimientos en la cooperación transfronteriza del Norte y del Oeste hacia el Sur y el Este debe garantizarse de manera duradera. Es por ello que la red INTERREG y PHARE/CBC no puede ser un “camino de sentido único”. Se debe continuar aportando ventajas concretas a la población local en todas las regiones fronterizas. Las políticas y la población de las regiones fronterizas pobres y de las más desarrolladas deben ser persuadidas también, en el futuro, de la utilidad de la UE y de la proximidad de la UE a sus ciudadanos, en lo que concierne a la cooperación transfronteriza.

- Conviene establecer los puntos de partida y conjuntamente de verdaderos conceptos y Programas Operativos transfronterizos, y esto para crear regiones fronterizas funcionales (p.e. las “euroregiones”) de un tamaño abordable. Cada uno de estos programas debe ser gestionado por los propios Comités de Seguimiento y Gestión.
- La cooperación de los niveles locales y regionales, respectivamente, de la Euroregión, con derecho a voto en los Comités de Seguimiento y Gestión es indispensable cuando en la práctica los proyectos de INTERREG son concebidos, financiados y puestos en marcha a nivel regional y local.
- Hay que realizar verdaderos proyectos transfronterizos, conforme a criterios definidos anteriormente (¿Qué es un proyecto transfronterizo? Por ejemplo, si los socios provienen de ambos lados de la frontera y participan en los aspectos de contenidos, personal, organización y presupuesto)
- Desde el principio, los proyectos deben ser elaborados en común y a nivel transfronterizo. Es inaceptable presentar listas de proyectos nacionales que son armonizados posteriormente y se acuerdan de una forma global.
- Para cada proyecto, hay que establecer planes de costes y de financiación verdaderamente comunes. Las condiciones previas a esto son programas comunes transfronterizos, con una financiación conjunta y un reparto en cuotas (UE, nacional, regional, local, privada).
- En la medida de lo posible, se debe recurrir a una única institución financiera para la puesta en marcha técnica del programa INTERREG y de los proyectos. Esto concierne a la decisión de entrega al promotor (sobre la base de derecho privado y no de varias decisiones fundadas sobre diferentes criterios en virtud del derecho público de los diferentes Estados) del control de los créditos invertidos y de las demandas de pago ante la UE.
- La infraestructura existente y que se desarrolle debe utilizarse de manera óptima, en el terreno transfronterizo, gracias a una cooperación entre las PYMEs, la innovación, las universidades, la ordenación del territorio, en materia de turismo, medio ambiente y enseñanza.
- Algunos grandes proyectos pasados, sobre todo en el programa INTERREG, con una dotación muy elevada, deben ser reemplazados por una multitud de pequeños proyectos, como es el caso actualmente en muchas regiones fronterizas de la UE. Puesto que aquellos no pueden ponerse a punto más que en los ministerios nacionales con un considerable gasto adicional en personal (de hecho la ayuda financiera para personal que ya existe en los ministerios no será ya elegible para los fondos de la UE) conviene realizar el siguiente pronóstico: el Estado cada vez va a ser más socio. Las competencias respecto de la elaboración de los programas, la evaluación y la selección de proyectos, la elección de las partes en la cooperación, la gestión y el control se trasladan al nivel regional/local. El Estado mantiene su influencia dada la indispensable cofinanciación nacional, el papel de los programas nacionales en la selección de los proyectos y la unanimidad del comité de seguimiento.
- La cooperación marítima, también, en tanto que cooperación transfronteriza debe responder a los criterios correspondientes: puesta en marcha de un concepto de desarrollo integral plurianual, de un programa operativo y de unos contenidos que incluyan la estructura portuaria y la mejora de la explotación del tráfico marítimo.

3. INTERREG/PHARE-CBC y TACIS-CBC.

El programa PHARE-CBC existe desde 1994. Está llamado a seguir las reglas de juego de INTERREG. Para más detalles, ver el cuadro comparativo de la página 25. El programa TACIS-CBC ha sido lanzado recientemente.

El hecho es que INTERREG II y PHARE-CBC sólo permitirán unas pocas enmiendas a su contenido y organización de aquí al año 2000. Sin embargo, pueden plantearse algunos acercamientos. Deberían producirse importantes modificaciones para el período posterior a 1999.

Las **recomendaciones** siguientes están hechas bajo la hipótesis de que varios Estados PHARE se vuelvan de aquí a unos años zonas INTERREG.

- La transición en estos “interfaces” con los países de Europa Central y Oriental y hacia los nuevos Estados miembros de la UE deben ser concebidas de una manera sostenible desde el punto de vista social, cultural y económico. Durante los próximos años debe ser amortizada de tal forma que las grandes rupturas que existen todavía en la economía, en los resultados, en el poder de compra y en las divergencias monetarias se puedan todavía atenuar aún más.
- Las barreras actuales entre PHARE-CBC e INTERREG deben ser suprimidas como muy tarde para los nuevos programas a partir del año 2000, en el marco de la elaboración de los programas operativos, su puesta en marcha y su seguimiento, sería deseable, en el mismo sentido de la “Agenda 2000”, llegar a una financiación única para las regiones fronterizas de la Unión Europea y de los países vecinos de la Europa Central y Oriental.
- La aplicación actual de los programas PHARE-CBC en relación con el conjunto de una frontera nacional debe ser modificada. Hay que comenzar ya por elaborar programas operativos comunes, a nivel de las regiones fronterizas funcionales (por ejemplo las eurorregiones) de un tamaño manejable. Cada uno de estos programas deberá ser elaborado por un Comité de Seguimiento propio. Las aportaciones financieras y las tablas financieras creadas por cada uno de los diferentes programas INTERREG-PHARE-TACIS-CBC deben ser definidas. Esto permite no solamente tener en cuenta el desarrollo deseado del programa INTERREG en el seno de la UE sino también suprimir el riesgo de ver obtener los fondos a la región fronteriza que presenta una petición la primera, en lugar de que sea el proyecto cualitativamente mejor.
- La cofinanciación del nivel nacional debe ser garantizada para el futuro, sobre todo en estos programas. Conviene oponerse a la tendencia según la cual, debido a la falta de créditos nacionales la responsabilidad para la cofinanciación es cada vez más traspasada a los niveles regional y local.

- Los fondos de la UE son de todas formas adicionales y no deben servir como complemento del presupuesto nacional.
- En el próximo período INTERREG-PHARE-CBC los proyectos de infraestructuras sólo deberían ser posibles para medidas efectivamente transfronterizas y para la superación de “eslabones perdidos”.
- Una regionalización de PHARE-CBC es deseable. Las oficinas regionales no deberían ser externas o ajenas a los gobiernos nacionales, pero sí sometidas a la responsabilidad de las regiones fronterizas.
- Si PHARE-CBC debe seguir las reglas de juego de INTERREG, esto también tiene consecuencias sobre la decisión de los programas y los proyectos: dicho de otra forma, la UE aprueba los programas. La decisión relativa a los proyectos es transferida, a partir del año 2000, al nivel nacional-regional.

Las recomendaciones siguientes conciernen a TACIS-CBC, que es todavía muy reciente:

- Es necesario desde el principio respetar las reglas del juego INTERREG, o dicho de otro modo:
 - * elaboración de programas operativos y proyectos comunes,
 - * integración de los actores regionales y locales,
 - * la disposición actual según la cual un socio de la UE ha de participar en el TACIS-CBC significa que colaborar con una frontera que no limita con el territorio de la UE sea difícil en estos momentos. Es decir, el principio de colaboración transfronteriza-vecindad inmediata a la frontera se diluye.
- Las oficinas regionales en el marco de TACIS-CBC no deben ser ajenas a los gobiernos nacionales, pero sí deben estar delegadas en las instituciones regionales de las zonas fronterizas.

E. Posible reparto de tareas en relación a las propuestas de solución transfronteriza

1. A nivel de las zonas transfronterizas funcionales (como las euroregiones)

Se hacen las siguientes recomendaciones:

- Los programas a lo largo de una frontera natural necesitan de una armonización de la actividad sobre el desarrollo común para todas las regiones fronterizas participantes. Son programas que no pueden someterse en común a la Unión Europea por los Estados afectados. Para cada programa operativo, se pueden elaborar campos de actuación específicos para las regiones que tengan en cuenta el potencial de desarrollo endógeno.
- Previamente, se deben definir criterios para los programas operativos:
 - * ¿Qué es un proyecto transfronterizo?
 - * ¿Cuáles son los límites inferiores o superiores que se aplican a la ayuda financiera?
 - * ¿Qué es lo que puede ser subvencionado en cada punto esencial del desarrollo?
- Si los fondos se definen para cada zona dependiente de un programa, habrá que cuidar que haya un cierto equilibrio entre las subregiones a nivel fronterizo.
- Es indispensable una gestión especial para cada programa operativo, financiada por la asistencia financiera. Se debe permitir la contratación de personal nuevo.
- En el desarrollo del proyecto a nivel regional, es indispensable un apoyo sólido y práctico por parte de las regiones transfronterizas afectadas.
- Debe garantizarse la participación de socios locales y sociales, así como de todas las instancias de ambos lados de la frontera. Esto es así sólo si se crea una base suficiente en la región para la puesta en marcha de un programa y de los proyectos. Esta base facilita, por otra parte, la inversión de fondos regionales y privados propios.
- Las regiones transfronterizas afectadas (p.e., las euroregiones) deberían asumir la secretaría de los comités de seguimiento y dirección.
- Una mayor participación regional en los proyectos es del todo necesaria para garantizar la continuidad de los proyectos y de los empleos. Sobre todo en el terreno económico, se tendría que considerar una participación propia, que podría llegar hasta el 50% para los proyectos a nivel regional, por ejemplo en los proyectos de una duración de tres años; de otra forma, el salto hasta una financiación propia del 100% no puede garantizarse. Además, se podrá de esta forma apoyar más proyectos con fondos de la UE.
- Conforme a estas recomendaciones, la tarea a nivel regional será la siguiente:
 - * Puesta en marcha de los programas operativos en forma de partenariado transfronterizo con los Estados de ambos lados de la frontera y los socios en la región.
 - * Gestión de Programas, hasta su puesta en marcha y su seguimiento.
 - * Participación de socios de ambos lados de la frontera.
 - * Selección de los proyectos
 - * Puesta en marcha de bases comunes para las sesiones, con propuestas de decisión.
 - * Evaluación de los diferentes Programas Operativos sobre la base del análisis de los puntos fuertes y los puntos débiles específicos de la región, teniendo en cuenta los

criterios cuantitativos y cualitativos que se formulen, que pueden eventualmente ser constatados por consultores externos.

- Si las organizaciones transfronterizas (p.e., las euroregiones) constituidas por colectividades territoriales adquieren más competencias dentro de INTERREG o de INTERREG / TACIS - CBC, deben también asumir sus responsabilidades jurídicas y financieras de cara a las instancias nacionales para el desarrollo correcto de los programas. Conviene elaborar un convenio entre el nivel nacional y regional en la que se regule la responsabilidad y el tipo de gestión por la respectiva organización transfronteriza.

EUROREGIONES

Organización

- Estructura compuesta de colectividades regionales y locales en un plano regional y local a uno y otro lado de una frontera nacional, a veces con una asamblea parlamentaria.
- Organización transfronteriza con una secretaría permanente y un equipo técnico y administrativo con propios medios financieros:
 - * De derecho privado, fundada sobre asociaciones sin ánimo de lucro o fundaciones a ambos lados de la frontera según el derecho nacional respectivo en vigor, o
 - * De derecho público, fundada sobre tratados intergubernamentales que regulan igualmente la participación de las colectividades territoriales

Forma de Trabajo

- Cooperación que tiene como objetivo el desarrollo y la elaboración de una estrategia, y no medidas individuales.
- La forma de trabajo es en principio transfronteriza, y no la propia de una región fronteriza nacional.
- Plataforma para toda relación transfronteriza: entre ciudadanos, políticos, instituciones, fuerzas económicas, agentes sociales, culturales, etc.
- Nivel de armonización entre diferentes estructuras y competencias de ambos lados de la frontera, y también armonización desde el punto de vista psicológico.
- Cooperación entre socios en el plano vertical (europeo, nacional, regional y local) en ambos lados de la frontera y horizontal más allá de la frontera.
- Aplicación de decisiones tomadas de forma transfronteriza en el plano nacional, siguiendo los procedimientos en vigor a ambos lados de la frontera (evitando conflictos en lo referido a competencias y estructuras).
- Participación transfronteriza de los políticos, ciudadanos, de las instituciones y de los agentes sociales en los programas, proyectos y procesos de toma de decisiones.
- Utilización de las iniciativas y créditos propios, como condición previa para la ayuda y el apoyo proveniente de otras instituciones.

Contenidos de la cooperación transfronteriza.

- Definición del terreno de trabajo según los intereses comunes (p.e., infraestructura, economía o cultura).
- Cooperación en todos los terrenos de la vida: vivienda, trabajo, ocio, cultura...
- Cooperación sociocultural paralelamente con una cooperación en el plano económico y de las infraestructuras.
- Aplicación de los tratados, convenios y acuerdos que se hayan firmado a nivel europeo y entre estados en materia de cooperación transfronteriza
- Preparación y aplicación de programas y proyectos, sobre todo en el marco de INTERREG.
- Consejo, promoción y coordinación referida a la cooperación transfronteriza.

2. A nivel Europeo

Se hacen las siguientes recomendaciones:

- La Comisión Europea sigue siendo la competente para la aprobación de los programas, a las grandes modificaciones en materia financiera, en materia de evaluación externa (esto no concierne a ciertos proyectos aislados).
- La Comisión Europea tendría que contentarse con aprobar los programas operativos efectivamente transfronterizos y “específicos de las regiones”.
- La UE debería poner en primer plano los aspectos siguientes en la aprobación y la dotación de créditos:
 - * Calidad del programa integrado plurianual.
 - * Carácter efectivamente transfronterizo del programa.
 - * Participación de todos los actores regionales y locales, públicos y privados en los programas.
 - * Incidencias en el mercado laboral, la estructura económica y la promoción de la zona.
- Los fondos de la Unión Europea deben ponerse a disposición a medio y largo plazo. Integran la cofinanciación nacional y constituyen la única garantía de que los fondos nacionales sean también desbloqueados en el futuro.
- La UE garantiza que, en la puesta en marcha de los programas operativos, los objetivos políticos del mensaje de INTERREG tengan prioridad. Esto requiere una cierta adaptación de los instrumentos administrativos, por ejemplo de los reglamentos de los Fondos Estructurales, a partir del año 2000.
- Las normas que siga la UE deben simplificarse, puesto que los criterios variables entre los distintos fondos estructurales dificultan la preparación y la puesta en marcha de los proyectos. Los programas INTERREG integrados sólo responden de manera aparente a una financiación integrada de la UE. Una solución posible es la de aplicar los criterios del

Fondo para un programa operativo que suponga la mayor participación financiera a este programa.

- Conviene revisar la fuerte dependencia de la financiación para la iniciativa comunitaria INTERREG de zonas que dependen de un objetivo. Esto supone dificultades en relación a la puesta en marcha de una verdadera cooperación transfronteriza. Lleva por ejemplo a procedimientos y proyectos nacionales, no transfronterizos.
- La Comisión debería buscar nuevas soluciones a nivel de las necesidades de ayuda. Se trata de elaborar criterios transfronterizos razonables.
- En las fronteras exteriores de la UE hay que garantizar que los programas operativos plurianuales integrados se beneficien también de una financiación plurianual integrada por fondos de la UE en los países vecinos extracomunitarios.
- La UE debe sacar en tiempo útil las consecuencias del hecho que, en algunos años, un buen número de regiones PHARE-CBC serán parte de la UE. Es por esto que conviene prever un periodo de transición del año 2000 hasta el año 2004 aproximadamente, con una adaptación de los reglamentos para estas regiones fronterizas. Los Convenios de Asociación deben utilizarse cada vez más como “soluciones transitorias e instrumentos de financiación”, para permitir una mejor integración de PHARE-CBC en INTERREG a partir del año 2000.
- Los Periodos de aprobación y las modalidades del pago de las ayudas deben ser mejoradas por la UE, en particular para las acciones en los países de Europa Central y Oriental.

III. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL

La cooperación interregional es alimentada por fuentes de financiación europeas muy diversas. Su contribución al equilibrio socioeconómico y al desarrollo no puede dudarse, aunque sea difícil de probar. En la cooperación centrada en los casos individuales, esta contribución puede determinarse fácilmente. La colaboración multitemática se muestra a largo plazo, pues crea un clima de cooperación que favorece el desarrollo. En este contexto, conviene citar por ejemplo la cooperación entre las regiones ricas, como los “cuatro motores”, que, desde luego, ha tenido que desarrollarse hasta ahora prácticamente sin apoyo de la UE. La colaboración interregional aporta, también, una contribución significativa al intercambio de experiencias y al acercamiento de estos países a la UE, así como a la difusión de los principios democráticos en los Países de Europa Central y Oriental y en la zona mediterránea.

En la cooperación interregional, el tipo de promoción actual de la Comunidad tiene como consecuencia una gran diversidad y una falta de claridad (por ejemplo, RECITE, ECOS/OUVERTURE, PACTE, PHARE-CBC, PHARE-DEMOCRACIA, PHARE-PARTENARIADO, LIEN, MEDA, art. 6 del FSE, Art. 8 del FEOGA, EURES, TERRA, etc.). De esta diversidad resultan problemas directos para los proyectos comunes y para la combinación de los diferentes proyectos de promoción.

En comparación con la cooperación transfronteriza, la cooperación interregional necesita todavía un grado de notoriedad mayor, puesto que no dispone todavía de una tradición tan larga. El intercambio de experiencias también se puede intensificar. Aquí la AER así como la CRPM como representante de las regiones periféricas marítimas juega un papel importante. Los esfuerzos prodigados para dar de nuevo vida a las antiguas relaciones interregionales y para crear nuevas son claramente identificables (p.e., la Liga Hanseática en la zona del Báltico), igual que la búsqueda de nuevos modelos de cooperación interregional, para acceder a una cooperación tan integrada como la cooperación transfronteriza.

La zona del Báltico es un ejemplo de coexistencia de organizaciones y de estructuras de lo más variado y polimorfos, y también de coexistencia, de una colaboración transfronteriza, interregional y transnacional. Algunos hablan más bien de una organización superpuesta, o de una estructura de organización que se puede distinguir con dificultad, derivado claramente de la tendencia a combinar todos los programas de ayuda de la UE, lo que tiende, a largo plazo, a difuminar los contornos, y amenaza con diluir los criterios de programas claros, como era el caso del INTERREG inicial.

La colaboración centrada en un tema específico comienza habitualmente en uno o dos terrenos. Atrae poco a poco a un número creciente de actores, y se amplía a veces para transformarse en una colaboración horizontal.

En el seno de la UE, se trata de cuestiones específicas que se plantean las regiones y los municipios en los terrenos de la economía, de la tecnología, de la cultura y de la geografía.

Así se crean lentamente redes por las que el saber hacer y las experiencias pueden intercambiarse.

Estos son los **campos de acción que se pueden plantear**:

- Desarrollo económico, investigación, tecnología, cultura, medio ambiente, urbanismo, empleo, etc.
- Tecnologías de la información, que tienen una importancia crucial para la creación y la extensión de las redes, puesto que, con su ayuda se garantiza un acceso inmediato a las informaciones, y por consecuencia, a la difusión de las experiencias.
- Colaboración con países no miembros de la UE como contribución mayor a la promoción de los Estados que podrían adherirse en el plazo más breve posible a la UE.
- Tecnologías del transporte y logística para nuevas posibilidades de comunicación (como por ejemplo el proyecto piloto Atlantis).

Las **recomendaciones** que siguen se hacen para **mejorar la cooperación interregional**:

- Un instrumento financiero y de promoción común, y, si es posible, único, debería sustituir la multiplicidad y la complejidad actuales de los instrumentos de promoción existentes.
- Un fondo único para la Cooperación interregional, debería fijarse objetivos y criterios de asistencia financiera claramente definidos, que se diferencien de INTERREG II A.
- Conforme a las experiencias derivadas de la cooperación transfronteriza (incluso si no se pueden cubrir todos los terrenos), la cooperación interregional debería elaborar estrategias claras para un periodo de entre cinco y diez años, aplicables por agentes regionales y locales. Conforme a esto, las regiones deberían poner a punto conceptos programáticos para ciertos grupos de temas, con prioridades, criterios y estructuras de partenariado previstos. Estos deben contener indicaciones precisas en las materias en las que se centrarán los programas, los actores que participan, la duración de la disposición y una evaluación realista de las necesidades financieras.

Este tipo de ideas programáticas puede elaborarse:

- * En el Plano interregional, por dos o más regiones que cubran una gama de temas similares.
- * Por una región que reagrupe en un programa una serie de temas prioritarios para ella sobre la base de un análisis específico de esta región de los puntos fuertes y de los puntos débiles. Sin embargo, este programa y el flujo de recursos no ejercerán plenamente sus efectos hasta que una o dos regiones se adhieran a las diferentes series de temas propuestos, para que de esta forma la creación de un proyecto interregional se haga posible.
- Fundamentalmente, todas las regiones deben poder participar en la cooperación interregional apoyada por la UE, pues es la única manera de garantizar la transferencia de conocimientos entre regiones ricas y menos desarrolladas y la constitución de redes a escala europea, así como en colaboración con países no miembros de la UE en el sur y en el este.

- Puede preverse una fase que suponga en un primer tiempo proyectos piloto, para que los agentes locales y regionales determinen estos elementos y puedan evaluar sus necesidades.
- Se deberían incluso apoyar proyectos de menor envergadura para el intercambio de experiencias y de saber hacer. Aquí conviene explotar el potencial que nace de los partenariados entre ciudades, etc., puesto que éstos pueden constituir la base de una colaboración ulterior, intensiva y profunda.
- La multitud de consultores externos en cooperación interregional debe perder cada vez más su importancia, puesto que, al mismo tiempo, los agentes regionales y locales deben asumir su responsabilidad para los contenidos de sus estrategias y sus proyectos.

IV LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL

La Cooperación entre Estados miembros se apoya en una larga tradición. Sin embargo, sólo desde hace poco tiempo se beneficia de una asistencia financiera en el marco de INTERREG, en concreto, desde 1996, en la iniciativa INTERREG II C, dotado con 413 MECU en tres materias:

- Ordenación del territorio y cooperación transnacional (alrededor de 121 millones de ECU)
- Ordenación del territorio y lucha contra las inundaciones (alrededor de 148 millones de ECU)
- Ordenación del territorio y lucha contra la sequía (144 millones de ECUS).

Además, esta forma de cooperación transnacional se apoya por algunos proyectos piloto en el marco del artículo 10 del FEDER.

Los espacios de cooperación definidos por los Estados Miembros parecen estar bien equilibrados, teniendo en cuenta el objetivo de “ordenación del territorio” que tienen fijado. El espacio de cooperación “Europa Central, Adriático, Danubio y Sudeste europeo” (MADSOE) es la excepción a esta regla. Aquí parece haberse aplicado una subdivisión más amplia.

En estos programas de ordenación del territorio se ve por otra parte claramente que la cooperación marítima tiene otro contenido que en INTERREG II A.

Puesto que esta acción es todavía muy reciente, y que todavía la Comisión Europea no ha aprobado ninguno de los programas operativos/proyectos pilotos previstos, las recomendaciones que se hagan tienen que ser muy limitadas:

- La cooperación transnacional debería restringirse a las cuestiones de ordenación del territorio, y abstenerse de hacer concesiones de reparto financiero para temas especiales.
- Estos temas y interlocutores deben englobar en el futuro a más de dos Estados Miembros.
- Conviene poner en marcha una gestión común y un instrumento financiero común para la cooperación transnacional en cada terreno de acción. El argumento según el cual pueden surgir obstáculos jurídicos y administrativos supone decir que, en el plano internacional, los Estados no podrían participar en “joint ventures”, y en la financiación de vastos proyectos de infraestructuras, etc., en los países en vías de desarrollo.
- El contenido o el objeto práctico de los proyectos de cooperación transfronteriza no deberían ser idénticos a los proyectos transfronterizos de INTERREG II A, es decir, deben implicar a más de dos Estados Miembros.
- Las medidas transnacionales deberían mejorar las condiciones previas a la cooperación transfronteriza en el terreno de la política de ordenación del territorio.

V CONCLUSIONES: SUBSIDIARIEDAD Y PARTENARIADO

Los principios de partenariado y de Subsidiariedad deber ser respetados en todas las formas de cooperación mencionadas.

Se hacen las siguientes recomendaciones:

- En todos los casos de cooperación, en particular en la cooperación transfronteriza, es necesario para empezar establecer un partenariado vertical (europeo, nacional, regional y local) y después un partenariado horizontal (transfronterizo, interregional, transnacional).
- La UE es competente para la ratificación de los programas, el marco financiero y la evaluación externa, pero no para la ratificación de proyectos individuales.
- A la hora de la elaboración de estrategias transfronterizas, interregionales y transnacionales y de su puesta en marcha, los programas y los objetivos nacionales de los Estados miembros o de los Estados asociados tienen que ser tenidos en cuenta.
- Los socios regionales y locales son competentes para la cooperación transfronteriza e interregional (puesta en marcha de programas, gestión, selección de proyectos y puesta en marcha), respetando el principio de partenariado).
- El nivel nacional es sobre todo competente para la puesta en marcha de la cooperación transnacional, aplicando los principios de partenariado y subsidiaridad así como la implicación del nivel regional.
- A través del partenariado y de la subsidiariedad, se tienen en cuenta los intereses respectivos dentro de los comités de seguimiento y de gestión común mediante la unanimidad (europea, nacional, regional y local).
- Los agentes sociales deben participar tanto en la puesta en marcha de programas como en la aplicación de proyectos. Su participación en los Comités de seguimiento y de gestión no parece recomendable, puesto que se plantea automáticamente la cuestión de la responsabilidad financiera y jurídica frente a las instancias nacionales y la UE. Al lado de estos agentes sociales, habría que incluir también a todos los grupos de interés.

Los factores que determinan el éxito de una colaboración son cuatro elementos básicos:

- Proximidad al ciudadano.
- Implicación de todos los niveles políticos (Europeo, nacional, regional y local).
- Implicación de todas las instancias, organizaciones y federaciones, etc., de los dos lados de la frontera o en la región, sobre la base de las exigencias de las diferentes formas de cooperación.
- Éxito permanente garantizado solo por organizaciones comunes y una financiación propia.

El éxito no depende tanto de la resolución de las cuestiones jurídicas, sino sobre todo de la voluntad política de todos los niveles. Para todas las formas de cooperación los criterios siguientes deben estar en el primer plano:

- Calidad del programa elaborado en común.
- Carácter efectivamente transfronterizo, interregional o transnacional
- Incidencia sobre la estructura económica, efecto positivo sobre la zona o sobre el mercado laboral.

Todos los programas de la UE integran fondos nacionales, regionales o locales gracias a la cofinanciación. Así, teniendo en cuenta la falta de fondos en las instancias nacionales, regionales o locales, todos los programas de la UE continúan limitando el margen de maniobra de estas instancias, y esto tanto en el interior como en el exterior de la UE. Resulta que, en el futuro, sólo las acciones que reflejan las prioridades políticas afectadas por estas medidas serán aceptadas en el plano nacional, regional, o local y cofinanciadas en consecuencia.

A partir del año 2000, hay que esperar importantes cambios en el contenido de los Fondos estructurales y de las iniciativas comunitarias comprendidas en aquéllos, en consideración a que los nuevos miembros de la UE se conocerán entonces, ya que el momento de su adhesión se habrá fijado. Conviene, pues, considerar lo que sigue:

- El número de las iniciativas comunitarias es reducido. Hay ciertamente una iniciativa comunitaria que engloba todas las formas de cooperación a través de las fronteras.
- La cooperación transfronteriza ha definido criterios en INTERREG en tanto que iniciativa comunitaria con más éxito. La colaboración interregional y transnacional debe comenzar creando las condiciones previas para lograr que, además de la cooperación transfronteriza, otras secciones sean aptas para ser apoyadas según los mismos criterios cualitativos, y todo esto “según el mismo rasero”:
 - * para la formulación de los objetivos, de criterios claros, de programas operativos plurianuales integrados,
 - * para la definición de los agentes, de los terrenos de actuación, de la duración de las medidas y de la financiación.
- Una mejora duradera del flujo de información y de la cooperación entre todas las regiones y bajo todas las formas es indispensable en Europa
- Se deben poner en marcha plataformas transfronterizas, interregionales y transnacionales (sobre la base de las diferentes estructuras y competencias en todos los Estados miembros o no de la UE), plataformas en las que:
 - * se tomen decisiones comunes,
 - * se equilibren las distintas competencias y estructuras,
 - * las decisiones sean puestas en marcha en los diferentes Estados miembros, pasando por las vías nacionales respectivas,
 - * se apliquen los principios de equidad, partenariado y subsidiariedad.