



## **Proyecto COMPART PROGRAMA INTERAC**

# **EL PRINCIPIO DE ASOCIACION EN LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA MEDITERRANEA**

**Informe final**

**Battistina Cugusi y Andrea Stocchiero**

**CeSPI  
Centro Studi di Politica Internazionale**

**Enero 2007**

## Contenidos

Resumen ejecutivo .....	4
1. Asociaciones de las Autoridades Regionales y Locales para el gobierno Multinivel de Glocalización en la cuenca del Mediterráneo.....	6
2. Asociaciones de las Autoridades Locales en el proceso de la toma de decisión de la cooperación transfronteriza .....	12
2.1 El pasado: el Programa INTERREG .....	12
2.2 La situación actual: Los Programas Vecindario 2004-2006 .....	14
2.3 El futuro: Cooperación transfronteriza bajo ENPI.....	17
2.4 El futuro: El componente transfronterizo bajo IPA .....	20
2.5 El futuro: Cooperación territorial en la nueva política de cohesión económica y social.....	22
3. Preguntas abiertas sobre la cooperación territorial en las fronteras externas .....	24
4. Definición de un concepto operativo del principio de asociación .....	28
Anexo Sobre la Estructura de Gestión del Programa Vecindario .....	38
Diagrama de la Implementación del Programa Vecindario a Nivel de Proyecto .....	39
Glosario .....	40

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo principal de este artículo es el de clarificar y establecer un lenguaje común de los conceptos básicos y preguntas sobre la aplicación del **principio de asociación en el componente de cooperación transfronteriza del Instrumento Asociación Vecindario Europeo (ENPI) y del Instrumento de Pre-Adhesión (IPA), y en la Política de Cohesión para la cooperación territorial de la Unión Europea (UE).**

El análisis está enfocado en el principio de asociación el cual se encuentra en el centro del funcionamiento de la cooperación transfronteriza. El principio de asociación es una finalidad en sí misma y una expresión de valores democráticos, al igual que tiene un propósito instrumental para mejorar la eficacia del desarrollo local vinculado al principio de subvencionalidad. Según la Comisión Europea *“las asociaciones pueden contribuir a la efectividad, eficiencia, legitimidad y transparencia de las operaciones de Fondos Estructurales, y a la responsabilidad, y propiedad de, producción de programas ... Donde está bien implementada, la asociación también ha generado otros beneficios tales como la mejora de capacidades institucionales en los diferentes ámbitos, mejor coordinación inter-institucional y comunicación a nivel nacional, o una mejor participación de la sociedad”*<sup>1</sup>.

El artículo concepto es una herramienta de trabajo para el proyecto COMPART, clarifica el concepto como un primer paso de un proceso que lleva al análisis de los socios participantes en la programación conjunta y al análisis de la evaluación comparativa de la asociación en la implementación de proyectos. Es también un documento de política que hace surgir preguntas y algunas propuestas iniciales sobre el principio de la asociación en la nueva cooperación transfronteriza Mediterránea<sup>2</sup>.

ENPI, IPA y el Tercer Objetivo de la Política de Cohesión forman **una nueva estructura de oportunidad** y representan un gran impulso para el papel político de las regiones y autoridades locales del Mediterráneo. La explotación de esta oportunidad depende fundamentalmente de **la activa participación de las regiones y las autoridades locales en la creación de asociaciones efectivas.**

Sin embargo, en las propuestas de la Comisión Europea y en la fase de negociación, han surgido **algunas cuestiones** relativas a: la participación real de las regiones y de las autoridades locales de Terceros países en los procesos de la toma de decisión; la eficacia de la metodología transfronteriza basada en la experiencia INTERREG y la necesidad de concentrar los escasos recursos en acciones estratégicas; las prioridades temáticas y el concepto de frontera; la dimensión geográfica; la probable reducción de recursos económicos; los mecanismos de coordinación entre los componentes transfronterizos de IPA y ENPI, y la cooperación territorial del Tercer Objetivo de la Política de Cohesión (ver el capítulo tercero).

Respuestas a estas preguntas, ese es el papel de las regiones en el desarrollo común del Mediterráneo, dependen del **principio de compartir a partes iguales en la asociación** entre instituciones en los diferentes ámbitos y entre los diversos países de la cuenca. Implica la adopción de la subvencionalidad vertical y horizontal, de los procesos de descentralización y democratización, del desarrollo participativo y del enfoque de abajo a arriba. En este sentido es **muy exigente en el ámbito político** y puede tener efectos importantes en los diversos países

<sup>1</sup> European Commission, Directorate-General Regional Policy, *Partnership in the 2000-2006 programming period, Analysis of the implementation of the partnership principle*, Discussion Paper of DG Regio, November 2005.

<sup>2</sup> In the COMPART project the Mediterranean term covers all the countries which share the same geographical basin area. It comprises the North, South and also East shores (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croatia and Slovenia).

Mediterráneos. Es parte de los Planes de Acción establecidos en la Política Vecindario y de los procesos de pre-accesión.

El principio de asociación es muy exigente también a nivel de implementación, particularmente si se toman en cuenta las diferentes situaciones políticas, sociales y económicas de los países Mediterráneos. Es necesario hacer operable (ver el cuarto capítulo) y contextualizar el concepto de asociación en las relaciones entre las regiones y las autoridades locales.

Diferentes respuestas deberían ser identificadas en los diversos contextos institucionales. **El concepto de asociación debería ser contextualizado** para así encontrar las soluciones que pueden mejorar la eficacia y la eficiencia de la programación conjunta, mejorando el papel de las autoridades regionales y locales. Este es el objetivo del proyecto COMPART.

# 1. ASOCIACIÓN DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y LOCALES PARA EL GOBIERNO MULTINIVEL DE GLOBALIZACIÓN EN LA CUENCA DEL MEDITERRÁNEO

El análisis tradicional de la zona del Mediterráneo está enfocado en temas políticos, económicos, sociales y culturales a macro-nivel en el escenario de la globalización<sup>3</sup>. Pero el fenómeno de crisis y el desarrollo de las oportunidades tienen raíces y efectos territoriales. El terrorismo golpea a la gente que vive en los pueblos, emigrantes fluyen de las áreas de origen a través de territorios de tránsito hacia mercados de trabajo locales, la biodiversidad y la herencia cultural tienen dimensiones naturales e históricas territoriales, la división del trabajo internacional, distribuye la producción en específicos espacios geográficos, el control del flujo económico se concentra en ciudades globales y regionales.

El enfoque territorial añade conocimiento importante e información de política al análisis macro-económico y político. Los territorios son estrictamente interdependientes en el escenario de la globalización. Flujos y territorios interactúan entre ellos. **Glocalización** es el nuevo concepto que define la interconexión entre los niveles globales y locales.

Flujos de migración traspasan fronteras nacionales y retan al papel tradicional central del Estado. Nuevas instituciones unilaterales son creadas para regular el flujo (WTO) y para construir nuevos modelos de desarrollo (UE). Las fronteras son cada vez más porosas. Los territorios están conectados por flujos que se originan también en zonas distantes. Fronteras políticas y naturales van acompañadas de **fronteras virtuales** que son más y más importantes para el desarrollo de los territorios. La línea divisoria digital es un claro ejemplo de este nuevo tipo de frontera entre gentes y territorios. La Glocalización nos lleva al nuevo concepto de frontera virtual.

Otro importante fenómeno que se ha entrelazado con la glocalización, es la crisis **fiscal y de bienestar** del Estado central. Para fortalecer la regulación de flujos, impulsar la capacidad de competición y proteger el bienestar social de los territorios, los poderes y las competencias del Estado central son compartidas hacia arriba con instituciones multilaterales y hacia abajo con autoridades desconcentradas y descentralizadas según el principio de subvencionalidad.

En este nuevo marco, las autoridades locales están participando en nuevas actividades transnacionales. Operan dentro del Estado, pero también dentro de regímenes transnacionales y la economía global<sup>4</sup>. Otro nuevo concepto usado en literatura internacional es **paradiplomacia**. Estudia y define las actividades transnacionales de las autoridades locales.

Paradiplomacia enfatiza un **nuevo regionalismo**: la glocalización y la descentralización están legitimando el nuevo activismo de las autoridades locales, y particularmente de las regiones, en la política externa. Este activismo institucional descentralizado acompaña a las relaciones transnacionales sociales, económicas y culturales que están emergiendo entre los actores locales (organizaciones de la sociedad civil, empresas pequeñas y medianas, universidades y centros de investigación) al igual que la interacción con los flujos de multinacionales entrantes, medios de comunicación globales y de trasmigración. Diversos factores económicos, políticos e institucionales han sustentado la mejora de las regiones y de la cooperación Inter.-regional, según se detalla en el cuadro 1 más abajo.

Las **estructuras de oportunidad** han generado, por medio de la interacción entre instituciones multilaterales nacionales y locales, dar forma al acceso y a la capacidad de las autoridades locales de participar en el proceso de la globalización. Los últimos veinte años la integración Europea ha

<sup>3</sup> See, for example, the analysis carried out by the Euromesco ([www.euromesco.net](http://www.euromesco.net)) and Femise ([www.femise.org](http://www.femise.org)) networks supported by the Euro-Mediterranean Partnership.

<sup>4</sup> Aldecoa F., Keating M. (Editors), (1999), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass.

cambiado las **estructuras de las oportunidades**. Ha llevado más allá las actividades transnacionales de las regiones por medio de las políticas regionales y de cohesión, dentro de la política interna Europea. La adopción del **principio de asociación** en la programación y la gestión de Fondos Estructurales estableció el derecho de las regiones a participar en el gobierno a nivel múltiple del desarrollo Europeo.

## **CUADRO 1. Cooperación Interregional en Europa**

*Michael Keating, Profesor y Jefe del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Europea Instituto de Florencia*

### **El Crecimiento de las Regiones**

En los últimos años por toda Europa hemos visto un refuerzo en el ámbito regional del gobierno y de la administración. Las maneras son diferentes de un estado a otro, pero hay factores comunes:

- *La necesidad de planificar.* La planificación de estructuras y servicios públicos necesita estar hecha a un nivel más alto que el puramente local para así tener en cuenta nuevas realidades económicas, geográficas y demográficas. Se necesita hacer a un nivel más abajo del estado para considerar los requisitos específicos de las diferentes zonas.
- *Desarrollo económico.* Hay una creciente apreciación de la región como un nivel clave para el entendimiento y el dominio del cambio económico. Las regiones han surgido como zonas económicas o incluso sistemas de producción, con su propia lógica interna, y compitiendo en mercados nacionales, Europeos y globales. Hay una gran ventaja para aquellas instituciones que están equipadas institucionalmente para gestionar los nuevos retos, y para armonizar la cooperación (interna y externa) con la competición.
- *Modernización del Estado.* Los Estados están modernizando sus mecanismos administrativos, alejándose de estructuras burocráticas de arriba-abajo y adoptando formas de gestión pública más flexibles y diferenciadas. Esto afecta a un número de campos de la política, incluyendo el estado de bienestar.
- *Pluralismo y democratización políticos.* Hay un énfasis más fuerte sobre los beneficios de la descentralización democrática, incluso en los países tradicionalmente centralistas.

### **Cooperación Interregional**

Ha habido también un incremento en la cooperación interregional en Europa. Este ha tomado una variedad de formas: cooperación transfronteriza por parte de regiones adyacentes; Cooperación por parte de regiones no contiguas; Cooperación por parte de regiones con inquietudes de sectores comunes o ambiciones comunes de modernización; asociaciones regionales de amplia base, que son duraderas y no son nuestra principal preocupación aquí.

Las razones para este nuevo interés en cooperación son varias.

Los factores económicos incluyen:

- *Integración económica Europea,* especialmente el programa de mercado único. Esto no ha anulado las fronteras nacionales pero ha minado su racionalidad económica. La actividad económica se ha adaptado al nuevo espacio Europeo, produciendo nuevos patrones de geografía económica o, en algunos casos, reestableciendo los antiguos que habían sido suprimidos con la creación de mercados nacionales en los siglos diecinueve y principios del veinte. Nuevas formas de planificación, infraestructura de desarrollo y organización económica son necesarias para poder con estas tendencias, que se vierten a través de fronteras estatales.
- *Competición interregional.* Los cambios en el mercado y el final de las políticas regionales nacionales antiguas significan que las regiones ya no son elementos complementarios en las economías nacionalmente limitadas. En vez de eso, ellas compiten en el espacio económico Europeo para obtener una inversión interior, tecnología y mercados. Este nuevo protagonismo ha llevado a las alianzas y a las

nuevas formas de cooperación.

- *Sistemas de producción regional.* Las regiones como sistemas de producción tienen éxito en la medida en que contienen grupos de actividades económicas, un rango complementario de empresas y actividades, y un nivel de organización en el estado y la sociedad civil. Las pequeñas empresas dependen de lo que a veces se denomina “independencias sin comercializar”, esto quiere decir, patrones de cooperación, conocimiento difuso de las normas culturales de reciprocidad. Estas cosas no son siempre accesible dentro de una región política o administrativa, de ahí la búsqueda de socios en otros lugares, ya sea en una región adyacente o en otro lugar de Europa.

Los factores políticos también son importantes, especialmente:

- *Estabilización de las fronteras.* Hay una necesidad de asegurar y estabilizar fronteras en las zonas de nacionalidad dividida o donde hay minorías. La cooperación transfronteriza permite que las actividades culturales se desarrollen y los grupos de ambos lados compartan objetivos e identidades comunes, sin amenazar al estado en sí.
- *Prestigio político.* Políticos locales y regionales quieren parecer buenos Europeos y participan en actividades externas para aumentar su prestigio.
- *Autonomía.* La cooperación puede acomodar movimientos autonomistas al extender la autonomía más allá del estado de la esfera Europea.
- *Aprendizaje de la política.* Las regiones pueden aprender de la innovación de la política de otras regiones. Esto no es solamente una cuestión de imitar aquello que están haciendo otros, pero aprender de tanto sus éxitos como de sus fracasos, y aplicar las lecciones adecuadamente.

Factores institucionales incluyen:

- *Política de la UE.* La unión Europea fomenta la cooperación a través de los Fondos Estructurales y del programa INTERREG.
- *Ley Nacional.* Los cambios en las leyes nacionales permiten a las regiones operar más allá de las fronteras de su estado.
- *Ley Europea.* Los acuerdos legales tal como la convención en Madrid del Consejo de Europa proporciona medios para la cooperación de las regiones. Hay propuestas para un nuevo marco legal de la UE para complementar esto.

*Documento presentado en la Conferencia Regional EuroMed, Barcelona 25-26 Noviembre 2005.*

En el marco de los Fondos Estructurales, el Programa Iniciativa de la Comunidad llamado **INTERREG** ha promocionado la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre las regiones para gestionar espacios comunes y flujos, y para fomentar un desarrollo territorial poli-céntrico equilibrado. También las regiones de Países Terceros que comparten fronteras con la UE, pueden participar en INTERREG, pero en menor medida. La propuesta de la CE sobre la Política de Cohesión (2007-2013) mejora la experiencia de INTERREG en el ámbito de objetivos: el Tercer objetivo estará dedicado al crecimiento de la integración armoniosa y equilibrada de la Unión al apoyar la **cooperación territorial** que también involucra a regiones de países Vecinos y candidatos.

Después del crecimiento de la UE, las propuestas de la CE sobre las regulaciones de los nuevos instrumentos de ayuda externa (2007-2013), los Instrumentos para Pre-Acceso (**IPA**) y el Instrumento de Asociación Vecindario Europeo (**ENPI**), representa un momento decisivo importante para el papel de las regiones en la política exterior. IPA y ENPI apoyarán la cooperación transfronteriza entre la UE y países vecinos o candidatos. Convierten el principio de política interna a la política exterior. Por primera vez, a las regiones se les permite participar en

varios niveles de la política exterior del gobierno. El principio de asociación se aplicara en los ámbitos multilaterales, nacionales, regionales/locales.

Las Regiones del Mediterráneo serán apoyadas en la promoción de su desarrollo común territorial a través de cooperación transfronteriza. Ellas pueden dar forma a las asociaciones políticas para gobernar la glocalización en el Mediterráneo por medio de programas conjuntos.

Esta relevante innovación política e institucional abre nuevas oportunidades. Da a las regiones acceso a IPA y ENPI. Pero las **cuestiones de acceso y capacidad en el ámbito nacional y local continúan**. Las estructuras de oportunidad para la participación regional/local son diferentes de un país a otro. Los sistemas constitucionales e institucionales en los diversos países Mediterráneos determinan las posibilidades de asociación entre regiones al igual que la participación de sociedades civiles (subvencionalidad horizontal y principio democrático).

**Procesos de desconcentración y descentralización** tienen diferentes características y ritmos de implementación en los diferentes países. Por ello, las capacidades locales difieren también significativamente de país a país. La UE está negociando **Planes de Acción** con países vecinos que incluyen responsabilidad y apoyo a los procesos de descentralización<sup>5</sup>. Actividades de construcción de instituciones han sido propuestas por los programas de Med Pact y Twinning.

Otras organizaciones multilaterales comparten el objetivo político de descentralización y de democratización en el ámbito local. Ellos mantienen programas de cooperación descentralizada entre las regiones Mediterráneas y autoridades locales para así crear oportunidades y capacidades para del desarrollo humano común. **El Programa de Desarrollo de la Unión Europea** está implementando los programas Art, Gold Maghreb y Ciudad a Ciudad. También en el **ámbito bilateral-nacional**, algunos gobiernos centrales Europeos están colaborando con regiones y autoridades locales para apoyar los procesos de descentralización, especialmente a través de proyectos de construcción de instituciones y de capacidad. Finalmente las mismas regiones y autoridades locales, solas y en redes, implementan proyectos de **cooperación descentralizada** con socios Mediterráneos, intentando crear asociaciones entre sistemas territoriales.

En este marco, la nueva estructura de oportunidades ofrecida por ENPI, IPA y el nuevo Tercer Objetivo de la Política de Cohesión representa un gran impulso para el papel de la cooperación política y transfronteriza, transnacional y territorial de las regiones Mediterráneas y de las autoridades locales. La explotación de esta oportunidad depende fundamentalmente de la participación activa de las regiones y las autoridades locales para crear asociaciones efectivas. La nueva estructura de oportunidad prepara el camino. Ahora, está en las manos de las regiones y las autoridades locales de mejorar su capacidad para obtener el acceso. Pero esta capacidad también depende de varios factores determinados por el comportamiento de los gobiernos centrales: los recursos que pueden solicitar, las competencias en las que pueden actuar, los mecanismos de asociación, el enfoque de la estrategia, el ámbito geográfico de cooperación, y, en particular, el papel que tienen en los procesos de la toma de decisión.

---

<sup>5</sup>For further details see: European Commission, (2004) *Plan Proposé d'Action UE/Morocco*. Available at: [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action\\_plans/Proposed\\_Action\\_Plan\\_EU-Moroco\\_FR.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Moroco_FR.pdf)

Glocalización en el Mediterráneo:  
La interacción entre flujos y territorios

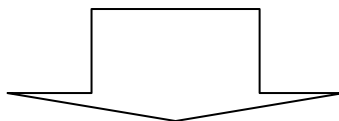
Superación de las fronteras tradicionales y  
creación de nuevas fronteras virtuales

Redefinición del Poder del Estado Central

Aparición de nuevos actores transnacionales



Nuevo Regionalismo:  
El nuevo papel de las regiones y de las autoridades locales en el desarrollo  
glocal



El gran impulso del componente de cooperación transfronteriza en IPA,  
ENPI y la Política de Cohesión:  
Una nueva estructura de oportunidades para la participación de regiones y  
autoridades locales en el gobierno de múltiples niveles en el desarrollo  
común del Mediterráneo

## 2. ASOCIACIONES DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN EL PROCESO DE LA TOMA DE DECISION DE LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA

Este capítulo presenta y clarifica quienes son los actores de las asociaciones y la manera en que las autoridades regionales y locales están involucradas en el proceso de la toma de decisión, en la transición del programa INTERREG a la nueva cooperación transfronteriza de ENPI e IPA, y la cooperación territorial (Tercer Objetivo) de la Política de Cohesión.

### 2.1 El pasado: el Programa INTERREG

En el pasado, la cooperación territorial entre las autoridades regionales y locales entre Europa y el Mediterráneo no encontró una “estructura de oportunidades” adecuada en la política exterior de la CE. La mayoría de los programas de cooperación Europeos hacia los países Mediterráneos iban en su mayoría dirigidos a los gobiernos centrales, en menor medida a los actores no estatales y muy poco a las autoridades locales<sup>6</sup>. Consecuentemente, aunque las autoridades regionales y locales están incrementando los potencialmente relevantes socios participantes, hasta ahora no han participado activamente en la programación o la implementación de política externa de la UE.

Por el contrario, en el lado interno, Los Fondos Estructurales Europeos han proporcionado el marco más adecuado para la cooperación entre autoridades regionales y locales. Desde 1988, esta política ha estado financiando la **Iniciativa Comunitaria Interreg**<sup>7</sup> cuya tercera fase (Interreg III) está siendo implementada dentro del periodo de programación actual (2000-2006).

El objetivo general de Interreg es el de promocionar la cohesión económica y social por medio de la cooperación entre autoridades regionales y locales de los Estados Miembros de la UE. También prevé la participación en potencia de las autoridades locales de Terceros Países. Su punto de partida es el de sobrepasar el llamado “efecto barrera”<sup>8</sup>, e ir en busca de un desarrollo equilibrado y poli-céntrico para así reducir las diferencias territoriales entre las regiones ricas y las pobres.

Interreg fomenta la cooperación entre las regiones y las autoridades locales que comparten una o más fronteras (Cooperación transfronteriza – Interreg III A); un grupo de regiones de una zona geográfica específica (Cooperación transnacional – Interreg III B); todas las regiones Europeas (Cooperación interregional – Interreg III C).

---

<sup>6</sup> Decentralised cooperation programmes involving local authorities have been financed on a limited scale within CARDS and MEDA European external assistance programmes. In the former case, although the promotion of cross-border cooperation has been considered as an objective of CARDS assistance, it has not been realised until Neighbourhood programme approach entered into force. As far as MEDA is concerned cooperation between local authorities took initially place within MED-URBS. Launched in 1992, it aimed to improve the quality of life by stimulating decentralised cooperation among local authorities (towns) of the UE and the Mediterranean partner countries. Following its suspension because of financial irregularities in 1995, the Barcelona Process had not created a space for dialogue, exchange and cooperation between cities till 2003, when the Commission launched MED’ACT (a Pilot cooperation programme between the Euro-Mediterranean cities). In 2005, MED’ACT has been substituted by MEDPACT (*Programme de Partenariat entre Collectivités Territoriales en Méditerranée*) with the aim of re-establishing a conduit for decentralised cooperation in the framework of the Euro-Mediterranean Partnership; and to encourage collaboration and transfer of experiences between municipalities on shared issues.

<sup>7</sup> “Community Initiatives are instruments created directly and independently by the Commission to carry out regional development projects”. See Sodupe, “The European Union and Inter-regional Co-operation”, in Aldecoa F. and Keating M. (editors), (1999), op. cit.

<sup>8</sup>The perception of borders as dividing lines between communities, which are cut off economically, socially and culturally and as obstacles to a coherent management of ecosystems.

En base al **principio de asociación** – uno de los aspectos principales del Fondo Estructural Europeo<sup>9</sup> – el funcionamiento de Interreg esta basado en la participación conjunta de todos los socios (autoridades regionales y locales) involucradas en la planificación, gestión e implementación de los programas a través del establecimiento de estructuras conjuntas (Autoridades de Gestión y Pago; Comisión de selección; comisión de monitorización)<sup>10</sup>.

Pero el principio de asociación **no involucra a las autoridades locales de Terceros Países del Mediterráneo**. Aunque las pautas de la Comisión<sup>11</sup> sobre INTERREG III admiten la posibilidad de que las autoridades regionales y locales de Terceros países tomen parte en los proyectos, su participación ha encontrado grandes dificultades. Incluso cuando elegibles países Terceros han estado involucrados, esto ha sido frecuentemente a una escala limitada<sup>12</sup> por obstáculos económicos<sup>13</sup> y de procesos<sup>14</sup>.

La posibilidad de recurrir a políticas de cooperación externa (MEDA y CARDS) – previstas por las Pautas de la Comisión sobre Interreg III – han sido obstaculizadas por la **falta de recursos** dedicados a la cooperación transfronteriza y transnacional. Por esta razón, la mayoría de las veces, el coste de la participación de elegibles Terceros países en proyectos ha sido pagado por los mismos socios Europeos (regiones y autoridades locales).

Además, la participación de Terceros países ha sido obstaculizada por una **falta de mecanismos de coordinación** entre INTERREG y la ayuda externa de la UE (especialmente MEDA y CARDS). Desde luego, existen diferentes procesos para ambos tipos de instrumentos, los relacionados con la planificación, selección, implementación, evaluación y control de las intervenciones. Pero los mecanismos de coordinación han sido puestos en efecto solamente para los programas de PHARE y TACIS en el marco de su componente transfronterizo<sup>15</sup>.

**Sin embargo desde 2004, nuevos mecanismos de coordinación** – entre INTERREG y los programas de ayuda Europeos **hacia países Vecinos** – han sido puestos en efecto durante la fase de transición (2004-2006) de la política Europea. Estos mecanismos contribuirán a preparar la cimentación para la implementación de cooperación transfronteriza bajo los dos nuevos instrumentos dirigidos a países vecinos - ENPI e IPA- los cuales desde el 2007 en adelante, sustituirán a los programas actuales: MEDA y TACIS, en el primer caso; CARDS, PHARE, SAPARD e ISPA en el segundo. Construidos sobre la base de la experiencia de fomentar cooperación transfronteriza dentro de Phare CBC, Tacis CBC y programas INTERREG, **el componente transfronterizo de ENPI e IPA** “asegurará el funcionamiento sin problemas y asegurará la gestión de las fronteras del Este y del Mediterráneo, fomentando el desarrollo

<sup>9</sup> European Council of Ministers (2000), *Regulation (EC) n. 1260/99, Laying Down General Provision on the Structural Funds*, art.8. Available at: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/it/02\\_pdf/00\\_1\\_sf\\_1\\_it.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/it/02_pdf/00_1_sf_1_it.pdf).

<sup>10</sup> The management and implementation of INTERREG is decentralised to particular organisms (committees), established at the level of Member States.

<sup>11</sup> European Commission (2000), *Communication Laying Down Guidelines for a Community Initiative Concerning Trans-European Cooperation Intended to Encourage Harmonious and Balanced Development of the European Territory – Interreg III*. Available at: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/guidelines/pdf/inter\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/pdf/inter_en.pdf).

<sup>12</sup> European Commission (2003) *Guidance Note Concerning the Preparation of Neighbourhood Programmes at the External Borders of Member States and Accession Countries*, pp.3. Available at: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/interreg3/doc/pdf/neighbour\\_guidance.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/doc/pdf/neighbour_guidance.pdf).

<sup>13</sup> The involvement of third country partners has been hindered by the fact that the resources of the European Regional Development Fund (ERDF) can be used only to finance interventions inside the EU territory. Consequently, in order to take part to Interreg programmes, eligible third countries had to use their own resources or additional resources provided by European partners.

<sup>14</sup> Third Countries local authorities were not involved in joint institutions to plan and implement Interreg programmes.

<sup>15</sup> Phare Cross Border Cooperation – CBC – and Tacis CBC were set up respectively in 1994 and 2001.

económico y social sostenible de las regiones fronterizas y llevará a cabo la cooperación regional y transnacional”<sup>16</sup>.



## 2.2 La situación actual: Los Programas Vecindario 2004-2006

El periodo de transición tiene como objetivo el permitir a los Estados Miembros de la UE y a los países Vecinos el familiarizarse con el futuro componente transfronterizo de ENPI e IPA, a través del concepto de Programas Vecindario<sup>17</sup>.

Empezando en el 2004, Los **Programas Vecindario** han sido introducidos **basándose en el enfoque de cooperación territorial de INTERREG**. Programas Vecindario son construidos sobre programas de INTERREG ya existentes y sobre aquellos preparados después del ultimo aumento para así dar a los 10 nuevos Estados Miembros la oportunidad de beneficiarse de esta Iniciativa de la Comunidad.

<sup>16</sup> European Commission (2003), *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, COM(2003) 393 final, pp.3. Available at: [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03\\_393\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf).

<sup>17</sup> Ibidem.

Los programas INTERREG en las fronteras externas (Programas Vecindario) de la Unión han de ser **modificados conjuntamente por los países participantes** (ambos Europeos y Terceros países elegibles). Estos programas pueden ofrecer la oportunidad de expandir las actividades de cooperación a todas o a algunas de las **prioridades** de la Política de Vecindario<sup>18</sup>:

- Promocionando el desarrollo económico y social sostenible en las zonas fronterizas;
- Trabajando juntos para afrontar retos comunes, en campos como el medioambiente, salud pública, y la lucha y prevención contra el crimen organizado;
- Asegurando fronteras eficientes y seguras;
- Fomentando acciones tipo “de gente-a-gente”.

Los nuevos procesos intentan coordinar INTERREG y los programas de ayuda externa actuales con países Vecinos. La Comisión Europea ha preparado pautas para la **coordinación** de INTERREG con TACIS y CARDS; mientras que la financiación de MEDA esta vinculada a los programas de INTERREG en un *ad hoc* base<sup>19</sup>. Su objetivo principal es el de facilitar la participación de países Vecinos.

En la fase de transición, los Programas Vecindario tienen una **asignación** total de 995 M€ procedentes de INTERREG-EFRD (700 M€) al igual que de programas de ayuda externos (90 M€ de PAHRE CBC; 75 M€ de TACIS CBC; 45 M€ de CARDS y 45 M€ de MEDA)<sup>20</sup>.

Según el enfoque del programa Vecindario, los fondos procedentes de INTERREG, financian intervenciones en territorios de la UE mientras que los fondos procedentes de programas CARDS, MEDA y TACIS financian acciones en territorios externos, combinando objetivos de política externa con metas internas de cohesión social y económica al mismo tiempo.

Los Programas Vecindario, también y sobre todo, proporcionan un marco para **construir una asociación adecuada entre actores internos y externos**. Al contrario que los programas INTERREG, Los Programas Vecindario han de ser gestionados a través de un **enfoque de participación**, por ejemplo ha de reconocerse un papel ecuánime entre socios externos e internos en todos los pasos de la programación (planificación, gestión, implementación), armonizando e integrando los Fondos Estructurales y la ayuda legal y de provisiones económicas externas.

Durante el periodo de transición, debido a la coexistencia de diferentes bases legales, se han implementado mecanismos de coordinación para así poder permitir una planificación conjunta y una selección conjunta de las intervenciones – que consiste en una única llamada para propuestas en el proceso de selección llevado a cabo por la comisión (conjunta) de selección. Estos mecanismos representan un punto decisivo en comparación con INTERREG, habiendo mejorado la propiedad de los programas de Terceros países elegibles. Los terceros países toman parte en la planificación de los Programas vecindario al igual que participan en las comisiones conjuntas (comisión de monitorización conjunta, comisión de selección conjunta, secretariado conjunto).

---

<sup>18</sup> European Commission (2003) *Guidance Note Concerning the Preparation of Neighbourhood Programmes at the External Borders of Member States and Accession Countries*, op. cit.

<sup>19</sup> European Commission (2005), *Neighbourhood programmes 2004-2006 Electronic Newsletter*, Issue 3. Available at: [http://www.cadses.net/media/files/np\\_newsletter3\\_07-05.pdf](http://www.cadses.net/media/files/np_newsletter3_07-05.pdf)

<sup>20</sup> An annual financing agreement must be signed between the European Commission and the involved Third countries in order to release the external funding of a Neighbourhood programme.

Por el contrario las fases de gestión e implementación están bajo la responsabilidad de diferentes autoridades, por ejemplo las autoridades de gestión y pago son responsables de toda la financiación bajo el componente interno de la UE; mientras que la Unidad de Coordinación de Programas y la Autoridad de Contratación (Comisión o EAR <sup>21</sup>) son responsables de la financiación externa (ver el anexo).

Durante el periodo de transición, sin embargo, los Programas Vecindario están caracterizados por una **estructura institucional compleja**, debido a la coexistencia de comisiones conjuntas y autoridades nacionales. Incluso, es importante ver que este marco es aun más complicado por la diferencia de los actores involucrados, dependiendo de los diferentes procesos de desconcentración o descentralización existentes en los diversos países Mediterráneos. En los Terceros países elegibles, las autoridades centrales desarrollan un papel más relevante que sus homólogos Europeos, donde las autoridades regionales y locales son actores clave en las diferentes fases de la programación.

Actualmente<sup>22</sup> la Comisión Europea ha aprobado todos los programas Vecindario con financiación de TACIS y CARDS con la excepción de aquellos relacionados con Italia/Albania y Grecia/FYROM; mientras que Rusia, Ukraine, Belarus, Moldava, Croacia, Serbia y Montenegro, Bosnia – Herzegovina, Albania, y la antes Republica Yugoslava de Macedonia han firmado acuerdos de financiación con la CE para el 2004.

Además, desde un punto de vista económico la coexistencia de las diferentes fuentes de financiación entorpece la implementación de proyectos conjuntos efectivos. Es importante recordar que la regla<sup>23</sup> N+2 aplica a los fondos de ERFD. Para evitar la pérdida de recursos, en algunos casos los Estados Miembros han preferido lanzar llamadas individuales para las propuestas, en lugar de llamadas conjuntas, por las dificultades de los homólogos<sup>24</sup> externos en cumplir con las fechas tope.

En el caso de los países del Sur del Mediterráneo, la Comisión ha decidido vincular la financiación de MEDA con programas de INTERREG y según *ad hoc*, y sin seguir con la elaboración de nuevos programas Vecindario. Ciertamente los programas transfronterizos de INTERREG (España/Marruecos; Gibraltar/Marruecos) y los transnacionales (Archimed; el Oeste del Mediterráneo) relacionados con los países del Sur del Mediterráneo no han sido modificados para tomar en cuenta el contenido específico del Vecindario<sup>25</sup>. Por ello, los **países del Sur del Mediterráneo no experimentan una asociación real en la toma de decisión**. No participan en la programación conjunta. Solamente tienen la posibilidad de elegir proyectos INTERREG para complementar la financiación de MEDA para sus territorios<sup>26</sup>. El enfoque Vecindario no les afecta.

---

<sup>21</sup> The European Agency for Reconstruction's task is to manage the European Union's main assistance programmes in Serbia and Montenegro (the Republic of Serbia, the Republic of Montenegro, UN-administered Kosovo) and the former Yugoslav Republic of Macedonia.

<sup>22</sup> European Commission (2005), *Neighbourhood programmes 2004-2006 Electronic Newsletter*, op. cit.

<sup>23</sup> The ERFD funds will be decommitted if they have not been spent the second year following the acceptance of the commitment in the Commission's account.

<sup>24</sup> Above of the Commission's delegations.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> During the MEDOCC information day organised in Rome on 19-20 July 2005, the European Commission and all the actors involved in the Interreg Medocc programme agreed on the implementing procedures for the transitional period. Meda funding (4,5 M€) for the transitional period will be used for further financing those ongoing projects approved

Consecuentemente, el periodo de transición tendrá poco o ningún impacto en la mejora de la asociación entre actores internos y externos participantes.

Como claramente lo ha expresado la Comisión<sup>27</sup> esta elección se debe a la situación especial de los países del Mediterráneo: su **débil capacidad de absorción** y la existencia de una cuenca marítima que no puede ser considerada como una frontera<sup>28</sup>. Además, la adopción de un enfoque de Vecindario en la zona Mediterránea sería obstaculizado por los incipientes procesos de descentralización, al igual que por la falta de experiencia en la gestión de programas transfronterizos y transnacionales.

En este sentido, la posición de la CE parece ser excesivamente pasiva y en contraste con la responsabilidad política de la democratización y descentralización que los países del Sur del Mediterráneo están adoptando. La cooperación descentralizada autónoma de las autoridades locales esta ya promocionando relaciones y asociaciones. Y en el futuro, la cooperación en la construcción de instituciones va a ser necesaria para alimentar las capacidades de absorción de planificación y financiación de las autoridades locales del Sur del Mediterráneo, al igual que acompañar los procesos de descentralización establecidos en los Planes de Acción con la UE<sup>29</sup>.

### 2.3 El futuro: Cooperación transfronteriza bajo ENPI

Lanzada por la Comisión Europea en 2003<sup>30</sup>, la política Vecindario ha inaugurado un Nuevo conjunto de relaciones entre la UE y sus vecinos, basado en una estrategia innovadora: una cooperación reforzada, una integración progresiva en el Mercado interno de la UE, un enfoque diferenciado en lugar de una política de “one-size-fits-all” (talla única), que llevara a la creación de “una zona de paz y vecindario cordial” (“un círculo de amigos”) alrededor de la UE. Para conseguir estas metas, la Comisión ha reconocido **el papel estratégico e innovador de la cooperación transfronteriza** hacia sus vecinos.

Esto representa un momento crucial desde el punto de vista político. **Por primera vez, el principio de asociación que implica la aplicación de la subvencionalidad vertical es aplicado a la política externa de la UE.** La cooperación transfronteriza de las autoridades regionales y locales entre los países Europeos y sus vecinos es considerada una herramienta vital de la política externa de la UE. Como claramente se explica en la propuesta de la Comisión sobre la regulación de ENPI, la ayuda

---

during the second and third call of proposal of the Interreg MEDOCC programme; or for financing those projects to be selected in the fourth and last call for proposal (September 2005). In each South Mediterranean country, a National coordinator will choose the projects to be financed among those already selected by the Interreg MEDOCC monitoring committee; in which involved Meda countries may participate as observers, and not as equal partners with Member state representatives.

<sup>27</sup> European Commission (2004), *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, COM (2004) 373 final. Available at: [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy\\_Paper\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf)

<sup>28</sup> “[...] If one looks in detail at the programme led during these programming periods, one can see that the majority of projects are land-based cross-border projects. [...] Cross-border policy, owing to its very nature, has mainly been applied to land-based programmes. Maritime borders have been included on a case-by-case basis when considered justified on account of their geographical proximity [...]”. See CRPM General secretariat (2005), *EU internal and external cooperation actions: Background Information and Factors of Consideration for a CRPM Position*, Rennes, pp.4.

<sup>29</sup> European Commission, (2004) *Plan proposé d'Action UE/Morocco*, op. cit.

<sup>30</sup> European Commission (2003), *Communication on Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final. Available at: [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)

de ENPI en la cooperación transfronteriza “[...] puede ser usada para el beneficio<sup>31</sup> de los Estados Miembros y países socios [...]”<sup>32</sup>.

Definitivamente, la cooperación transfronteriza contribuirá al objetivo total del desarrollo de una zona de buen “Vecindario” por medio del **desarrollo de una promoción de la cohesión y el desarrollo poli-céntrico en un espacio común entre la UE y sus vecinos**: “la cooperación transfronteriza debe también contribuir a un desarrollo regional integrado y sostenible entre regiones fronterizas vecinas e integración territorial armoniosa a través de la Comunidad y con sus países vecinos”<sup>33</sup>.

**La cooperación transfronteriza** será un componente específico en el ENPI bajo el cual “el ENPI financiara ‘programas conjuntos’ reuniendo a regiones de los Estados Miembros y países socios que comparten una frontera común”<sup>34</sup>.

El componente transfronterizo de ENPI estará basado en el enfoque usado para la gestión de cooperación territorial bajo los Fondos Estructurales (programación multi-anual, asociaciones, financiación conjunta) y la experiencia adquirida del periodo de transición.

Según el principio de asociación<sup>35</sup> un **enfoque de participación** caracterizará a todo el ciclo de programación, asegurando la propiedad de todos los socios involucrados. Consecuentemente, los programas transfronterizos han de ser preparados, gestionados e implementados conjuntamente por los países beneficiados en ambos lados de las fronteras. Ciertamente, “los programas conjuntos serán establecidos por los Estados Miembros afectados y los países socios del ámbito territorial apropiado, según su sistema institucional tomando en cuenta el principio de asociación<sup>36</sup>”.

Uno o más **artículos sobre estrategia**, adoptados por la Comisión Europea, establecerán las reglas de implementación<sup>37</sup> de los **programas conjuntos**.

---

<sup>31</sup> However a safeguard clause has been introduced, according to which: “In exceptional circumstances, where a joint programme cannot be established owing to problems arising in relations between participating countries, the Commission may adopt a programme which is not a joint programme [...] but which allows the Member State border region or regions concerned to benefit from the assistance provided in [...]”. See European Commission (2004), *Proposal for a Regulation Laying Down General Provisions Establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)*, COM (2004) 628 final, art. 9.8. Available at: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004\\_0628en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0628en01.pdf)

<sup>32</sup> European Council of Ministers (2005) *Council Proposals for Amendments on Commission Proposal for a Regulation Laying Down General Provisions Establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)*. Informal Working Document, art.1.2

<sup>33</sup> European Commission (2004), *Proposal for a Regulation Laying Down General Provisions Establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)*, op.cit., pp.12.

<sup>34</sup> Ibidem, pp. 2.

<sup>35</sup> The beneficiary countries “shall involve, as appropriate, national, regional and local authorities, economic and social partners, civil society and other relevant bodies [...] in the preparation, implementation and monitoring of programmes and projects”. See European Commission (2004), *Proposal for a Regulation Laying Down General Provisions Establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)*, op.cit. art. 4.2, 4.3.

<sup>36</sup> European Council of Ministers (2005), *Council Proposals for Amendments on Commission Proposal for ENPI*. Informal Working Document, op. cit. art. 9.2 bis.

<sup>37</sup> “Matters covered by the implementing rules shall include issues such as rate of co-financing, preparation of joint programmes, designation and functions of the joint authorities, eligibility of expenditure, joint project selection, technical and financial management of the assistance, financial control and audit, monitoring and evaluation, visibility and publicity”. Ibidem art 11.(2)

En cuanto a las **prioridades estratégicas** del componente transfronterizo ENPI, se deberán centrar en promocionar “el desarrollo sostenible económico, social y del medioambiente en las regiones fronterizas y el desarrollo territorial integral a lo largo de la frontera externa de la Comunidad”<sup>38</sup>.

Al contrario que en el periodo de transición, la cooperación transfronteriza y transnacional será **gestionada bajo los mismos procesos** para cada lado de la frontera, incluso si el ERDF aun va a contribuir a la financiación de la participación de la parte Europea de las fronteras. Una autoridad de gestión conjunta<sup>39</sup> - normalmente situada en un Estado Miembro – será responsable por la implementación de cada programa transfronterizo. “Esta provisión tiene en cuenta el hecho de que los Estados Miembros tienen mas experiencia que los países socios en la gestión de fondos”<sup>40</sup> de la UE, también considerando que las reglas para conseguirlo serán aquellas solicitadas por la institución de gestión (Autoridad de la gestión)<sup>41</sup>.

Esto representa un paso adelante real comparado con los programas Vecindario. En el último caso la coexistencia de varios instrumentos legales han necesitado la complementación de diferentes métodos de implementación<sup>37</sup>: la gestión compartida de los Fondos Estructurales Europeos y de la gestión centralizada o descentralizada de los programas de ayuda externos. La diferencia principal entre ellos consiste en el papel desarrollado por la Comisión y los Estados Miembros. Mientras que en el caso de los programas de cooperación externa, la comisión lleva a cabo las tareas de implementación o delega alguna de estas tareas a países Terceros, en la forma de gestión compartida, la implementación esta completamente delegada a los Estados Miembros. Ciertamente adoptando el modo de gestión compartida, el componente de la cooperación transfronteriza ENPI hará que “la flexibilidad de los Estados Miembros se maximice [y] se minimice la participación de la Comisión”<sup>42</sup>.

**En el ámbito geográfico**, habrá tres tipos diferentes de programas transfronterizos<sup>43</sup>:

- Programas transfronterizos a lo largo de *land borders* (fronteras de tierra) correspondientes al ámbito de NUTS III<sup>44</sup>-, o equivalente, unidades territoriales pertenecientes a uno o mas Estados Miembros y uno o mas países socios;
- Programas transfronterizos a lo largo de *sea crossings* (cruces marítimos) de gran importancia correspondientes al ámbito de NUTS III-, o equivalente, unidades territoriales pertenecientes a uno o mas Estados Miembros y uno o mas países socios;

---

<sup>38</sup> Ibidem art.2.2 (u)

<sup>39</sup> The management authority will be “designated jointly by the Member State or States and the partner country or countries covered by a joint programme”. Ibidem, art.10.3.

<sup>40</sup> Ibidem, pp.6.

<sup>41</sup> Ibidem, art.21.8.

<sup>42</sup> Canciani E. (2005), *Power Point Presentation on “Cross-border cooperation at the EU external borders”*, presented in the Seminar on Territorial Cooperation, Brussels.

<sup>43</sup> Possibility for *adjoining regions* to participate in co-operation: “[...] regions eligible for cooperation, for Community assistance under the Pre- accession instrument or the financing instrument for development and economic cooperation and the overseas countries and territories associated with the Community” (in particular Turkey).

<sup>44</sup> NUTS III: "Départements" in France; "Nomoi" in Greece; "Province" in Italy; "Provincias" in Spain.

- Programas transfronterizos multilaterales de cara a un *common sea basin* (cuenca marítima común) correspondientes al ámbito de NUTS II-<sup>45</sup> o equivalente, unidades del territorio costero pertenecientes a varios países participantes, incluyendo al menos un Estado Miembro y un país socio.

Los programas transfronterizos a lo largo de cruces marítimos y en el ámbito costero de NUTS II representarán una innovación en comparación con el enfoque de los Fondos Estructurales principalmente enfocados en la cooperación transfronteriza a lo largo de las fronteras de tierra. Dentro de ENPI, las fronteras marítimas han obtenido un primer reconocimiento importante, mayormente debido a la presión política de las regiones Mediterráneas Europeas y a las asociaciones de regiones organizadas en el ámbito de la UE (tal como la Conferencia de Regiones Marítimas y Periféricas - CMPR).

Los programas transfronterizos multilaterales de cara a una cuenca marítima común estarán basados en la experiencia de programas de cooperación transnacional bajo Interreg IIIB, tales como Medocc, Archimed o Cadses. En este caso, se deberá establecer un vínculo con el componente de cooperación transnacional del Nuevo Tercer objetivo de los Fondos Estructurales<sup>46</sup>.

Desde un punto de vista económico, hasta ahora no está aun claro cuántos recursos serán asignados al componente transfronterizo. Depende de las negociaciones en curso sobre la perspectiva Económica de la UE, y sobre todo del resultado de la negociación del Tercer objetivo de los Fondos Estructurales. Sin embargo la propuesta regulación de la Comisión Europea de ENPI indica que los **recursos económicos** para la cooperación transfronteriza deberían proceder de dos fuentes. La participación de regiones de los Estados Miembros debería ser cubierta por el ERDF (12,1% de los recursos dedicados a la cooperación transfronteriza) mientras que la participación de regiones externas de ENPI, cuyos recursos deberían ser al menos iguales a la cantidad del ERDF.

Además ENPI presenta otro aspecto innovador comparado con la cooperación externa tradicional. Las operaciones a ser financiadas dentro de su marco deben de recibir una co-financiación también de los países terceros beneficiados.

## 2.4 El futuro: el componente Transfronterizo bajo IPA

IPA representa un instrumento unificado para la ayuda al pre-acceso; por ejemplo reemplazara a la regulación de Phare al igual que las de SAPARD, ISPA, y Phare CBC.

Aunque ENPI e IPA responden al mismo objetivo de fomentar la seguridad y establecer la zona Vecindario de la UE por medio de la integración de países beneficiados, están basados en dos estrategias diferentes. Mientras que ENPI llevaría a la integración abarcando “todo menos las instituciones”, IPA irá dirigida a aquellos países vecinos reconocidos como potenciales<sup>47</sup> u oficiales **candidatos a la adhesión a la UE**<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> NUTS II: "Régions" in France; "Periferies" in Greece; "Regioni" in Italy; "Comunidades y ciudades autónomas" in Spain.

<sup>46</sup> Canciani E. (2005), op. cit.

<sup>47</sup> As stressed by the European Council at its meeting at Santa Feira on 20 June 2000 and in Thessaloniki on June 2003, Balkans ( Albania, Bosnia and Herzegovina; Serbia and Montenegro; the Former Yugoslav Republic of Macedonia) are potential candidates for membership of the European Union.

<sup>48</sup> Croatia and Turkey.

IPA diferenciara el ámbito de la ayuda hacia los dos estatutos de los países. En particular la ayuda a los países candidatos estará especialmente enfocada a **la total adopción e implementación del *acquis communautaire***<sup>49</sup>. Al mismo tiempo la ayuda de IPA estará también ocupada con **áreas de objetivos comunes** como el apoyo a la democracia, el gobierno de la ley, la reforma de la administración pública, la reforma económica, el respeto de los derechos humanos y de las minorías, la sociedad civil, etc.

Además, para ambos tipos de países, un componente de cooperación transfronteriza será parte de la ayuda proporcionada bajo IPA. “La cooperación transfronteriza ha de tener el objetivo de fomentar estabilidad, seguridad y prosperidad en el interés mutuo de los países afectados, y el de animar su desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible”. Bajo este componente<sup>50</sup>, la ayuda debe de ser proporcionada sobre la base de un **marco multi-anual por país**, el cual será adoptado por la Comisión Europea. Como en el caso de los artículos sobre estrategia de ENPI, el marco multi-anual de IPA establecerá las reglas de implementación para la cooperación transfronteriza.

La propuesta de la CE sobre la regulación de IPA no especifica las **prioridades temáticas** de la cooperación transfronteriza. Sin embargo, considerando que es un instrumento de ayuda al acceso a la UE de los países candidatos, es posible asumir que esas prioridades serán similares a aquellas establecidas en la cooperación territorial de la Política de Cohesión.

**En el ámbito geográfico**, al contrario de ENPI donde la cooperación transfronteriza debería afectar solamente a “regiones de Estados Miembros y a países socios que comparten una frontera común”, la cooperación transfronteriza bajo IPA puede llevarse a cabo tanto entre países beneficiarios como entre ellos y regiones fronterizas de la UE<sup>51</sup>.

Se pueden aplicar diferentes **formas de gestión**. La implementación de cooperación transfronteriza entre países beneficiarios se llevará a cabo según las reglas de la ayuda externa, mientras que la implementación de las tareas de cooperación que involucran a Estados Miembros de la UE, deberá, en principio, ser delegadas a ellos, por medio del mecanismo de **gestión compartida**<sup>52</sup>. Es posible, sin embargo, asumir que en este último caso la cooperación transfronteriza será gestionada e implementada conjuntamente por los socios, siguiendo los mismos mecanismos que en ENPI.

En cuanto a los aspectos económicos, falta información sobre cuantos **recursos** serán destinados al componente transfronterizo de IPA. También en este caso, es necesario esperar a los resultados de la negociación sobre la perspectiva económica de la UE en curso. Sin embargo es cierto que al contrario que ENPI, “los fondos asignados a programas transfronterizos con Estados Miembros han de ser al menos iguales a la financiación correspondiente<sup>53</sup>” del ERFD. Mas aun, la regla de financiación conjunta no aplica dentro de IPA.

---

<sup>49</sup> European Commission (2004), *Proposal For a Regulation Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*. Available at: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004\\_0627en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0627en01.pdf).

<sup>50</sup> IPA assistance shall be programmed and implemented according to 5 components: Transitional Assistance and Institutional Building; Regional and Cross-border cooperation; Regional development; Human resources development and Rural development.

<sup>51</sup> European Commission (2004), *Proposal for a Regulation Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, op. cit. art.6.

<sup>52</sup> Ibidem, art. 10.2.

<sup>53</sup> European Council of Ministers (2005), *Draft Regulation Establishing an Instrument for pre-accession Assistance (IPA)*. Informal document. Art. 4.3

## 2.5 El futuro: Cooperación territorial en la nueva política de cohesión económica y social

En el Nuevo periodo de programación 2007-2013, la cooperación territorial será uno de los tres objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales de la UE. Inspirado en la experiencia de la iniciativa de la Comunidad de INTERREG, **el nuevo Tercer objetivo abarca la dimensión territorial de la política de cohesión**. Apoyará al desarrollo equilibrado y sostenible del territorio Europeo mejorando la integración y animando a la cooperación entre y dentro de las regiones Europeas.

La cooperación bajo el Nuevo Tercer objetivo seguirá el enfoque de INTERREG. Se llevará a cabo en tres ámbitos: cooperación transfronteriza por medio de programas conjuntos; cooperación entre zonas transnacionales; redes para la cooperación y el intercambio de experiencias a través de la Unión.

Como en el caso de otras operaciones a ser financiadas bajo la política de cohesión social y económica, **el principio de asociación**<sup>54</sup> aplicará en el Tercer objetivo. Consecuentemente, como en el caso de INTERREG, la cooperación territorial verá la participación conjunta<sup>55</sup> de todos los actores (*bottom-up approach –enfoque de abajo-arriba-*) en el desarrollo, implementación; financiación, monitorización y evaluación de los programas operativos<sup>56</sup>.

En cuanto a **las prioridades temáticas**, están vinculadas a las agendas de Lisboa y Gothenburg (promocionando crecimiento, creación de puestos de trabajo, incremento de la competitividad y el desarrollo sostenible), y serán diferentes de una rama de la cooperación a otra según las diversas dimensiones geográficas. Así pues, mientras que las acciones de cooperación transfronteriza deben enfocarse hacia soluciones conjuntas de problemas comunes, (tal como desarrollo urbano, rural o costero; el desarrollo de las relaciones económicas y el establecimiento de contactos de SMEs<sup>57</sup>), las acciones de cooperación transnacional estarán dirigidas principalmente a prioridades con un carácter transnacional (Investigación y Desarrollo, medioambiente, prevención de riesgos, seguridad marítima y gestión de fronteras integradas).

El **ámbito geográfico** de operaciones a ser implementadas bajo el Tercer objetivo continuará afectando a cada (interna y alguna externa) frontera de tierra o grupos de fronteras en las regiones

---

<sup>54</sup> European Commission (2004), *Proposal For A Council Regulation Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund*, COM(2004)492 final, art.10. Available at: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/com\(2004\)492final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/com(2004)492final_en.pdf).

<sup>55</sup> The joint participation in the decision-making will be assured by the setting up of common authorities: “Member States participating in an operational programme shall appoint a single managing authority, a single certification authority and a single audit authority situated in the Member State of the managing authority. [...] Member States shall set up a joint technical secretariat, which shall be located within the managing authority [...]”. See: European Commission (2004), *Proposal for a Regulation on the European Regional Development Fund*, COM(2004) 495 final, art.14. Available at: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/com\(2004\)492final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/com(2004)492final_en.pdf).

<sup>56</sup> Operational programmes (OP) set up the territorial development strategy and are submitted by the Member States to the Commission. Contrary to the current programming period (2000-2006), they will not be followed by complement programmes. The multi-level programming comprises: 1) the Community strategic guidelines on cohesion established by the Commission in order to define a framework for the intervention of funds; 2) on this basis Member States present a National framework document on its development strategy (to be approved by the EU Commission); 3) which, in its turn, constitutes the framework to prepare the operational programmes.

<sup>57</sup> For further details see European Commission (2004), *Proposal for a Regulation on the European Regional Development Fund*, op. cit.

del ámbito de NUTS III y “algunas regiones de la Comunidad en el ámbito de NUTS III a lo largo de fronteras marítimas separadas, por lo general, por un máximo de 150 Km.”; áreas de cooperación transnacional de NUTS II; mientras que las redes para la cooperación y el intercambio de experiencias concernirán al territorio total de la Comunidad.

Además como en el caso de INTERREG, también el Nuevo Tercer objetivo apoyara la **cooperación** transfronteriza y transnacional **en las fronteras externas de la UE**, “donde esto es necesario para asegurar que las regiones de los Estados Miembros con fronteras a los países terceros puedan ser asistidos de manera eficaz en su desarrollo”<sup>58</sup>. En contraste con INTERREG, el Tercer objetivo representara una mejora parcial desde este punto de vista, permitiendo la financiación parcial de proyectos situados en el territorio de países Terceros elegibles. A pesar de esto, varios límites aplican todavía, ya que la posibilidad de autorizar este tipo de gastos ha de ser en un ámbito excepcional, hasta un límite del 10% de la cantidad de la contribución de ERDF al programa en operación y “donde están para el beneficio de las regiones de la Comunidad”.

**Tab. 1: Distribución de recursos entre las diferentes ramas de cooperación**

	<b>INTERREG (2000-2006)</b>	<b>Nuevo Objetivo 3 Propuesta de la Comisión (2007-2013)</b>	<b>Nuevo Objetivo 3 Acuerdo del Consejo sobre la perspectiva económica (2007-2013)</b>
<i>Cooperación transfronteriza</i>	4.0 bn	6.8 bn	5.7 bn
<i>Contribución a las ramas transfronterizas de ENPI e IPA</i>		12,1%	12,1%
<i>Cooperación transnacional</i>	1.4 bn	6.8 bn	1,4 bn
<b>TOT.</b>			
<i>Cooperación Interregional + redes</i>	380 mill.	650 mill.	300 mill.
<b>Total</b>	5.8 bn	14.25 bn	7.5 bn

Según la propuesta inicial de la Comisión para la **perspectiva económica**, la cooperación territorial ha visto un incremento considerable en los recursos económicos comparado con el periodo de programación de 2000-2006 (de €5.8 billones a €14.2 billones). Es importante darse cuenta de que la cooperación transnacional, en particular, se hubiera beneficiado más que la mayoría de la propuesta económica inicial de la Comisión. Sin embargo, durante las negociaciones del consejo sobre la perspectiva económica de la UE, los recursos para la cooperación territorial han sido reducidos considerablemente (de €14.25 billones a €7.5 billones) y, entre las varias ramas de cooperación, la cooperación transnacional ha sido la más penalizada (reducida de €6.8 billones a €1.4 billones). En cuanto a los recursos para la cooperación transfronteriza, estos han sido reducidos €1.1 billones (de €6.8 billones a €5.7 billones). Un porcentaje igual al 12.1% de estos últimos recursos contribuye a la participación de las regiones de la UE en proyectos de cooperación transfronteriza para ser implementados por ENPI e IPA.

<sup>58</sup> Ibidem, whereas n.13

### 3. PREGUNTAS ABIERTAS SOBRE LA COOPERACION TERRITORIAL EN LAS FRONTERAS EXTERNAS

Desde 2003, la Comunicación de la Comisión sobre “Paving the way” (preparando el camino) ha abierto nuevos escenarios para la asociación territorial en las fronteras externas. La cooperación territorial ha sido incluida entre las formas de cooperación Europea hacia países Vecinos. Desde 2007, ambos IPA y ENPI han de tener un componente transfronterizo, para ser implementado basándose en la experiencia de INTERREG, PHARE y TACIS CBC.

Este Nuevo escenario representa un momento decisivo desde el punto de vista político, ya que proporciona un reconocimiento formal del valor añadido proporcionado por las autoridades regionales y locales. Por primera vez las **regiones y las autoridades locales participan en la toma de decisión de la cooperación externa**. Son los nuevos actores en el gobierno a múltiple escala del desarrollo común con países Vecinos.

Según los principios de cooperación territorial de INTERREG y en el Nuevo Tercer objetivo de la Política de Cohesión, también componentes transfronterizos de IPA y ENPI se **incorporaran los principios de asociación, programación multi-anual y financiación conjunta**.

La implementación del principio de asociación en el componente transfronterizo de IPA y ENPI prevé un papel ecuánime para los socios Vecinos. Ellos participaran activamente, al lado de los socios de la UE, en las diferentes fases de programación, incluyendo la planificación de programas transfronterizos multi-anales (ENPI) y del marco multi-anual (IPA).

No obstante, en el marco del Nuevo Tercer objetivo de los Fondos Estructurales, la cooperación territorial continuara existiendo como un instrumento de cohesión interna. No prevé una participación real de socios externos.

Sin embargo, en las propuestas y en la fase de negociación de la Comisión Europea han surgido algunas cuestiones que tienen que ver con : la participación real de las regiones y las autoridades locales de los países Vecinos en la toma de decisión; la eficiencia de la metodología y la necesidad de concentrar los escasos recursos en acciones estratégicas; las prioridades temáticas y el concepto de frontera; la dimensión geográfica; la muy posible reducción de recursos económicos; los mecanismos de coordinación entre los componente transfronterizos de IPA y ENPI, y la cooperación territorial del Tercer objetivo de la Política de Cohesión.

**La primera cuestión tiene que ver con la participación real de las regiones y las autoridades locales de los países Vecinos<sup>59</sup> en la toma de decisión.** Como se subrayaba anteriormente, los países Vecinos participaran en una comisión Conjunta con los socios de la UE en las fases de programación de los componente transfronterizos de IPA y ENPI. Pero, tanto por parte de la UE como de los países Vecinos, la participación de las regiones y las autoridades locales (al igual que los representantes de la sociedad civil) dependerá de los respectivos procesos de descentralización y desconcentración. En este sentido, la **situación institucional y política asimétrica** podría existir.

En la fase de transición de los Programas Vecindario, se han constituido unidades de coordinación nacional en los Países Terceros, donde los ministerios del Estado central coordinan la participación de las regiones y de las autoridades locales. Estos ministerios participan en la programación conjunta y deciden la selección de los proyectos.

La aplicación del principio de asociación debe prever la participación real de las regiones y de las autoridades locales (y la sociedad civil) en el proceso de la toma de decisión. La UE tiene un papel importante a desarrollar en el fomento de los procesos de descentralización en los Países Vecinos al igual que favorecer la participación real de las sociedades Europeas. En algunos casos los nuevos Planes de Acción de la Política de Vecindario contienen provisiones para mantener un mayor papel para las autoridades locales y las sociedades en el desarrollo de Terceros países.

<sup>59</sup> This problem also concerns some EU countries.

En este marco, ¿cómo pueden las regiones y las autoridades locales de la UE contribuir a la participación real de las regiones y las autoridades locales de países Vecinos en la programación de la cooperación transfronteriza?

**La segunda cuestión es sobre la eficacia de la ex-metodología de INTERREG y de la necesidad de concentrar los escasos recursos en acciones estratégicas.** La metodología de programación de INTERREG debe de ser convertida al Nuevo ejercicio de programación conjunta del componente transfronterizo en IPA y ENPI. Pero este tipo de programación parece muy complicado y escasamente eficiente. La metodología de INTERREG abarca la elaboración de programas en funcionamiento y los complementos de programas que establecen los ejes, los objetivos, las medidas, acciones y sub-acciones. Es una metodología compleja que ha hecho surgir la fragmentación de recursos en una multiplicidad de proyectos pequeños, y actitudes de reparto. Parece que ha faltado un enfoque de integración.

Por otra parte, la necesidad de concentrar los escasos recursos en acciones estratégicas está aumentando. La Comisión Europea aplica el principio de concentración en la metodología del artículo estratégico del país de una política de ayuda externa. Y en su propuesta de la nueva Política de Cohesión “propone mejorar la eficiencia de la política [...] para animar a un enfoque mas estratégico a la programación [...] Los programas serán definidos en el ámbito de agregados o prioridad solamente, subrayando las operaciones mas importantes. Detalles adicionales, reflejados actualmente en los llamados “programas complemento” serán abandonados al igual que la gestión por medida”<sup>60</sup>.

Además, el ejercicio de programación debe de ser adecuado a las capacidades de las regiones y las autoridades locales de los países Vecinos. De otra manera su participación podría ser problemática.

El componente transfronterizo de IPA y ENPI tendrá un papel estratégico en los programas conjuntos. Pero hasta ahora no está claro como la metodología de la ayuda externa debe de interactuar con la ex-metodología del INTERREG. ¿Qué tipo de metodología debería ser implementada en el ejercicio de programación para identificar acciones estratégicas?

**La tercera cuestión considera las prioridades temáticas y el concepto de frontera.** Hay una diferencia importante en las prioridades establecidas en las propuestas de cooperación territorial en relación con la cooperación transfronteriza en IPA y ENPI. En el caso de la cooperación territorial en la Política de Cohesión, la Comisión Europea propone un enfoque sobre prioridades estratégicas con un carácter transnacional tal como Investigación y Desarrollo, medioambiente, prevención de riesgos y gestión integrada del agua”<sup>61</sup>. Por el contrario en el componente transfronterizo de IPA y ENPI no hay prioridades establecidas. Este tema esta vinculado al anterior y depende de la metodología que debe de conducir a la identificación de prioridades estratégicas. Sin embargo la propuesta de la Comisión Europea sobre prioridades transnacionales es cuestionable en parte. ¿Cuáles son los flujos transnacionales con el mayor impacto en el desarrollo territorial? ¿Como se deberían ser superadas las nuevas fronteras virtuales para estimular el desarrollo local?

**La cuarta cuestión tiene que ver con la dimensión geográfica.** Diferentes escenarios están abiertos en cuanto a lo relacionado con el ámbito geográfico de la cooperación transfronteriza.. DG Relex y DG Regio tienen una doble interpretación de como el 12.1% de la contribución de ERDF a la rama transfronteriza de ENPI e IPA ha de ser asignada.

Para DG Relex, el 12.1% será usado para financiar la participación de las regiones de la UE en los proyectos de cooperación transfronteriza para ser implementadas dentro de ENPI e IPA, según el criterio de elegibilidad establecido en las ultimas regulaciones, por ejemplo estos recursos serán

<sup>60</sup> European Commission (2004), *Proposal for a Council Regulation Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund*, op. cit. pp.8 and 9.

<sup>61</sup> Ibidem pp.6.

usados para financiar la participación de todas las regiones en el ámbito de NUTS II que comparten fronteras marítimas o de tierra con países vecinos. Por el contrario, DG Regio ha afirmado que el 12.1 % será usado según el mismo criterio de elegibilidad establecido para la cooperación transfronteriza interna; por ejemplo regiones en el ámbito de NUTS III que comparten fronteras con países Vecinos, hasta un límite de 150 Km.

Si el último se impone, tendrá consecuencias graves sobre la implementación de los componentes transfronterizos bajo IPA y ENPI, especialmente en lo relacionado a las asociaciones. Como ha especificado el CRPM “con la nueva flexibilidad dada a las fronteras marítimas, esto permitiría también la adjudicación de financiación a un número de fronteras marítimas del Mediterráneo (por ejemplo. Andalucía con Marruecos; Sicilia con Tunisia)”.<sup>62</sup>

Probablemente un compromiso óptimo sea adoptado por el Consejo. Incluso manteniendo el principio del criterio de los 150 Km., una interpretación flexible será adoptada, por ejemplo será posible superar este límite cuando hay cercanía de fronteras.

El Consejo está también negociando sobre la **definición de las zonas de cooperación para la cooperación transnacional**. En lo relacionado a esto ¿cuántos programas transnacionales serán implementados en la zona del Mediterráneo? Contrario al periodo de programación actual, en el que la zona Mediterránea ha sido dividida en tres programas diferentes (Medocc; Archimed; Cadses), probablemente en el próximo, habrá un programa que combinará las regiones del Oeste y Sur-Este del Mediterráneo (fusión de Medocc y Archimed); y otro para el Noroeste (división de Cadses).

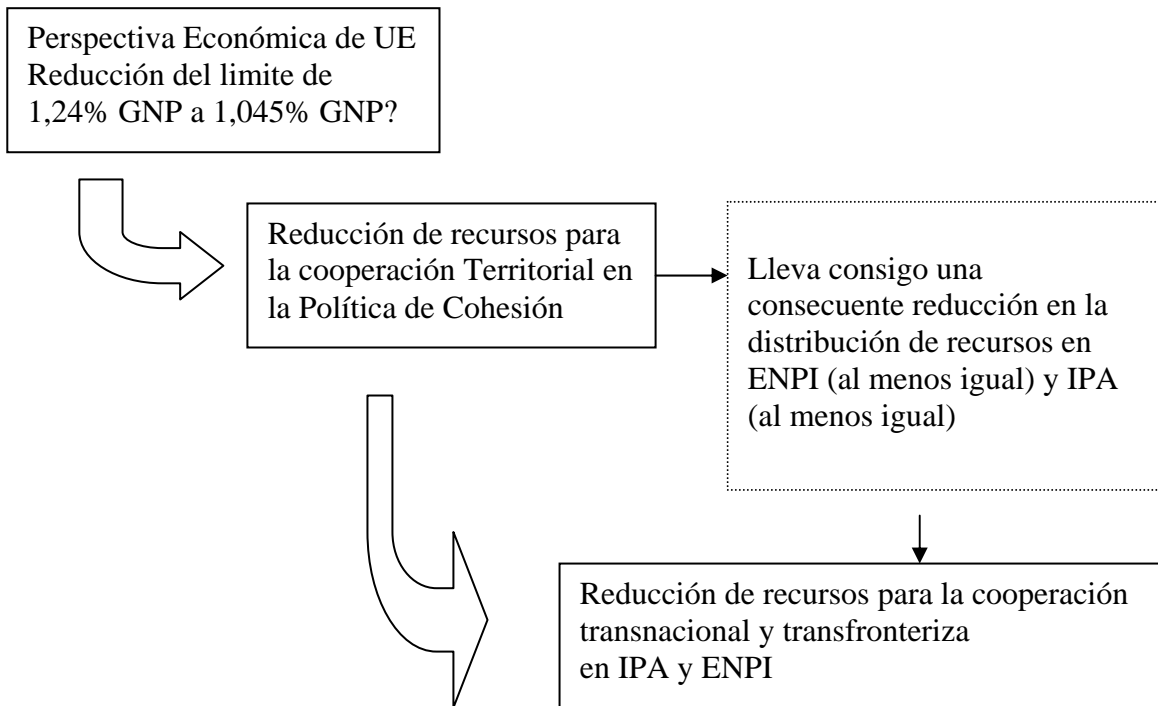
**La cuarta cuestión trata de la posible reducción de recursos económicos.** El 15 y 16 de diciembre el Consejo Europeo llegó a un acuerdo sobre la perspectiva económica, la cual ha reducido considerablemente el límite para recursos propios (de 1,24 a 1,045% del ingreso nacional bruto). Este porcentaje representa también el límite total de pago, por ejemplo: la máxima cantidad de recursos que la UE puede gastar. Realmente, una disminución de este límite implica una reducción importante de recursos para todas las diferentes políticas Europeas y consecuentemente para la cooperación territorial bajo el objetivo 3 y el componente transfronterizo de ENPI e IPA.

Sin embargo, aun no se ha llegado a un acuerdo sobre la perspectiva económica en el Consejo Europeo, Parlamento (PE) y la Comisión. Las negociaciones en curso entre las tres instituciones principales parece bastante difícil, considerando que la posición del Consejo ha sido “rechazada” por el Parlamento Europeo porque “no garantiza un presupuesto Europeo para mejorar la prosperidad, competitividad, solidaridad y cohesión”.

Mientras que no se llegue a un acuerdo las propuestas de regulación no pueden ser adoptadas. En el caso de un acuerdo que llega tarde el comienzo del Nuevo periodo de programación para fondos estructurales y la puesta en vigor de ENPI e IPA podrían ser retrasados.

---

<sup>62</sup> CRPM General secretariat (2005), op.cit.



**La sexta cuestión** es sobre **los mecanismos de coordinación** entre los componentes transfronterizos de IPA y ENPI, y la cooperación territorial del Tercer Objetivo de la Política de Cohesión. Varias regiones de la zona Mediterránea posiblemente participaran en ambos programas transnacionales del Tercer Objetivo y en componentes de cooperación transfronteriza de IPA y ENPI. Es por lo tanto importante preguntar si un vínculo entre estos programas va a ser establecido o no, y sobre la base de que mecanismos.

#### 4. DEFINICIÓN DE UN CONCEPTO OPERATIVO DEL PRINCIPIO DE ASOCIACION

Las respuestas a las cuestiones surgidas en el proceso de negociación de las reformas políticas Europeas, básicamente sobre el papel de las regiones en el desarrollo común del Mediterráneo, dependen de **compartir el principio de asociación** entre las instituciones en los diferentes ámbitos y entre los diversos países de la cuenca.

El principio de asociación **establecido por la UE** en la política regional y de cohesión (Art.8 Reg. 1260/99) establece que “Acciones comunitarias [...] han de ser diseñadas en consulta cercana [...] entre la Comisión y el Estado Miembro, junto con las autoridades y entidades designados por el Estado Miembro dentro del marco de sus reglas nacionales y practicas actuales, es decir: las autoridades regionales y locales y otras autoridades publicas competentes, los socios económicos y sociales, cualquier otra organización competente dentro de este marco [...] Las asociaciones deben de cubrir la preparación, financiación, monitorización y evaluación de la ayuda. Los Estados Miembros han de asegurar la asociación de socios relevantes en las diferentes etapas de la programación, teniendo en cuenta el limite de tiempo para cada etapa. En la aplicación del principio de subvencionalidad, la implementación de la ayuda ha de ser la responsabilidad de los Estados Miembros, en el ámbito territorial adecuado según las especificas disposiciones de cada Estado Miembro, y sin perjuicio a los poderes otorgados en la Comisión, principalmente para la implementación del presupuesto general de las Comunidades Europeas.”.

Según se comentaba anteriormente, la Comisión Europea recientemente advirtió que *“la asociación puede contribuir a la efectividad, la eficiencia, la legalidad y la transparencia de las operaciones de los Fondos Estructurales, y a la responsabilidad para, y la propiedad de, los resultados de los programas... Donde es implementada bien, la asociación ha generado también beneficios que van mas allá tales como la mejora de las capacidades institucionales en distintos ámbitos, la mejor coordinación entre las instituciones y la comunicación a nivel nacional, o una mayor participación de la sociedad civil”*<sup>63</sup>.

Esto implica la adopción del principio de la subvencionalidad vertical y horizontal, de los procesos de descentralización y democratización, del desarrollo participativo y de un enfoque de abajo-arriba. En el **ámbito político**, esto es **muy exigente** y puede tener efectos importantes en los diversos países Mediterráneos. Los Planes de Acción de ENPI y los procesos de pre-acceso están apoyando estos procesos.

El principio de asociación es **también muy exigente a nivel de implementación, particularmente si se toman en cuenta las diferentes situaciones políticas, sociales y económicas de los países Mediterráneos. Es necesario hacer operativo** y contextualizar el concepto de asociación en las relaciones entre las regiones y las autoridades locales. Es necesario desagregar el concepto y considerar no solamente quienes y en que fases están involucrados.

En los últimos diez años, la literatura internacional ha presentado una serie de elementos que desagregan el concepto de asociación, al igual que las condiciones previas necesarias para una cooperación interregional con éxito (ver Casilla 2), que pueden representar pautas y criterio de evaluación.

---

<sup>63</sup> European Commission, Directorate-General Regional Policy, *Partnership in the 2000-2006 programming period, Analysis of the implementation of the partnership principle*, Discussion Paper of DG Regio, November 2005.

## CASILLA 2. Condiciones para el éxito de la Cooperación Interregional

*Michael Keating*

Las iniciativas de cooperación interregional se han proliferado por toda Europa en los últimos años. Cada frontera tiene un programa de cooperación transfronteriza de algún tipo. La mayoría de las regiones tienen acuerdos de asociación con otras regiones en otros lugares del continente. Iniciativas sectoriales para las regiones abarcan un número de áreas de la política. Es menos claro cual es su alcance en la práctica exactamente. De la experiencia y de la literatura, parece que existen un número de condiciones para que la cooperación tenga éxito.

- *Fronteras acordadas.* La cooperación transfronteriza no es una forma de tratar con fronteras que son retadas por los estados respectivos o donde hay retos secesionistas o irredentistas. Por el contrario, funciona donde las fronteras han sido acordadas por las partes de ambos lados. Solamente entonces pueden ser penetradas las fronteras con iniciativas económicas, culturales y políticas que no sean percibidas como una amenaza al estado.
- *Complementariedad de recursos y necesidades.* Donde las regiones están haciendo más o menos lo mismo en ambos lados de la frontera no hay mucha necesidad de cooperación oficial. Donde las regiones compiten ferozmente por inversiones o en la producción de infraestructuras como aeropuertos no hay motivo para la cooperación. Tiene sentido solo allá donde las regiones tienen necesidades y bienes complementarios para que ambos puedan sacar provecho de la acción común. El fallo a la hora de apreciar esto ha minado muchos esfuerzos de cooperación.
- *Las competencias de las regiones.* Los estados Europeos tienen estructuras muy diferentes a las de los gobiernos locales y regionales así que, incluso cuando existe un deseo de cooperar, es posible que no sean capaces de hacerlo ya que no tienen el poder. Cuando una región esta falta de la competencia relevante, tiene que volver al estado central, trayendo consigo a otro nivel de gobierno y política y complicando así las cosas.
- *Estructuras legales.* Los Estados difieren en su permisividad hacia las actividades externas de las regiones. En algunos casos, hay restricciones rigurosas o la necesidad de una presencia central. Generalmente los estados en los últimos años se han hecho más permisivos, especialmente dentro del contexto de programas de cooperación Europea.
- *Responsabilidad de los políticos.* Los políticos pueden acoger las iniciativas transfronterizas e interregionales como una ocasión para dar comunicados de prensa, publicidad en los medios de comunicación, y la oportunidad de desarrollar el papel de hombre del estado internacional. A largo plazo, su atención frecuentemente se desvía ya que no hay votos en las otras regiones y sus preocupaciones domésticas son más apremiantes. Esta es la razón por la que es importante el establecer estructuras para llevar la cooperación adelante.
- *Responsabilidad de los gobiernos estatales.* Incluso cuando las regiones tienen competencias legales para participar en la cooperación, los gobiernos nacionales pueden ser obstructivos o cooperativos. Esto depende en gran parte de las relaciones políticas entre los dos niveles, que puede ser de enfrentamiento o de cooperación.
- *Política de la UE.* Mientras que la UE ha promocionado la cooperación en sus programas de política regional en la Europa oeste, el diseño de programas del Fondo Estructural para los Nuevos Estados Miembros ha sido altamente centralista. Esto no ha dado poderes a los gobiernos locales y regionales. Por lo tanto la cooperación transfronteriza frecuentemente ha involucrado a fronteras nacionales completas en lugar de a regiones transfronterizas.

- *Diseño de programas.* Frecuentemente los programas tienen amplias pero vagas ambiciones. Hay una necesidad de objetivos específicos y de una selectividad en ambos objetivos y socios para así evitar la sobrecarga. Las responsabilidades, incluyendo las responsabilidades económicas han de ser a largo plazo. Esto es especialmente importante cuando la previsión para la infraestructura es parte del programa.
- *Participación de actores no gubernamentales.* El desarrollo regional no es un tema solamente para los gobiernos y el nuevo regionalismo pone mucho énfasis en la participación de la sociedad civil. La cooperación interregional ha de involucrar a estos otros actores, incluyendo empresas, intereses educativos y culturales, y el sector voluntario.
- *Identificación de necesidades.* Es necesario identificar quienes necesitan los programas de cooperación y quienes se benefician. Generalmente grandes empresas tienen sus propias redes internacionales y no dependen de los bienes públicos proporcionados por los gobiernos locales y regionales (fuera de la infraestructura). Empresas pequeñas y medianas, que operan en el ámbito regional, pueden necesitar las sinergias y las complementariedades proporcionadas por la cooperación y ser incapaces de proporcionarlas ellos mismos. Redes entre empresas no se crean fácilmente, ya que las empresas son inherentemente competitivas, pero son esenciales para la difusión del conocimiento de las buenas prácticas y de la innovación.

Lo primero de todo, el principio de asociación está basado en **el diálogo político entre iguales**. Un socio no puede ser superior al otro.

En términos de funcionamiento esto significa que **programas conjuntos** de cooperación transfronteriza deben de ser establecidos considerando los objetivos políticos de los diversos socios ecuanímicamente. Programas conjuntos deben de identificar la complementariedad de los recursos y las necesidades, los efectos de sinergia, los intereses comunes de desarrollo, posiciones comunes para superar conflictos y regular la competencia, dentro del marco político establecido por la política de la UE, con los socios Mediterráneos. Las negociaciones y los acuerdos han de asegurar el interés de todos los socios.

Pero aunque los socios sean iguales en principio, no son iguales en términos de recursos, capacidades y acceso. **El principio de igualdad** establece que se debe de dar prioridad a las necesidades del socio que es más exigente. En este sentido la asociación también implica **el principio de la reciprocidad**: cada socio debe de aceptar responsabilidades y obligaciones recíprocas y condicionalmente ha de ser recíproca también, para así superar la versión unilateral (Eurocentrica). A la vez, este principio está vinculado al **criterio de coherencia**: por ejemplo, industrial, de la agricultura, comercio y política de migración no deben de estar en conflicto con la ayuda al desarrollo. En este sentido los conflictos son evidentes por ejemplo en temas de agricultura y migración entre los países y territorios Mediterráneos. La cooperación transfronteriza tiene que enfrentarse a un gran reto de identificación de los nuevos espacios de coherencia a través del diálogo político y estratégico.

Otra implicación operativa es que la asociación debe de prever la **creación de foros e instituciones políticas comunes**, en el ámbito regulador-legislativo, gobierno-administrativo y (¿judicial?). La comitología de los Fondos Estructurales, la cual será parcialmente cambiada en ENPI e IPA, establece la creación de Comisiones de Monitorización y Selección Conjunta. Pero no son foros políticos reales. En este sentido, puede ser interesante el considerar la experiencia de la Euroregión. Casillas 3 y 4 abajo describen dos experiencias de buenas prácticas que ilustran la importancia de adoptar una arquitectura institucional sólida en el ámbito político y de funcionamiento.

Los foros y las instituciones han de ser **transparentes y abiertas** a los mecanismos de participación involucrando los diferentes socios participantes locales. La legitimación democrática es una condición necesaria para obtener un consenso, para articular una programación conjunta participativa y para permitir una implementación efectiva.

Se reconoce la forma del **principio de propiedad**: cada socio con sus diferentes socios participantes ha de sentir el programa conjunto como suyo propio. El principio de propiedad esta basado también en el criterio de la financiación conjunta. Para superar una actitud de ayuda que puede generar comportamientos pasivos, los socios han de participar activamente, de esa manera mejoran sus recursos locales.

### **CASILLA 3. La comunidad en funcionamiento entre el Norte de Portugal y las regiones de Galicia**

*Rui Azevedo (CRPM)*

La comunidad en funcionamiento (WC) entre el Norte de Portugal y Galicia (NP/G) representa **un ejemplo de cooperación importante** desde el punto de vista geográfico, económico y demográfico. Cubre un área de superficie de 50,700 km<sup>2</sup> y con 6.35 millones de habitantes, el NP/G WC presenta una densidad de población de (125 hab./km<sup>2</sup>) por encima de la media Europea. En términos geográficos y económicos, este es un territorio periférico. Ciertamente, ambos el Norte de Portugal y Galicia están clasificados como regiones Objetivo 1 por la Política Regional Europea. El Norte de Portugal y Galicia se caracterizan por una gran disparidad en el desarrollo, concentrado sobre todo en el centro costero Coruña/Ferrol y la zona metropolitana de Porto. Además, desde un punto de vista demográfico, Galicia presenta una situación marcada por el envejecimiento y la despoblación, en contraste con la joven y creciente población del Norte de Portugal.

La creación de WC entre el Norte de Portugal y las regiones de Galicia tomó raíz de las relaciones históricas transfronterizas entre las comunidades que viven en ambos lados del río Miño, reforzadas por el proceso de integración de la UE. En 1985, el acceso de España y Portugal a la CEE y mas tarde la creación de una moneda única hizo posible la integración política y económica entre los dos países y el refuerzo de existentes – y la creación de nuevas – dinámicas transfronterizas entre las dos regiones. El 31 de octubre de 1991, los presidentes de la Junta de Galicia y la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) firmaron **el Acuerdo Constituyente de la comunidad en funcionamiento de NP/G**. Este acuerdo no es legalmente vinculante pero, mas bien es de naturaleza política, al estar basado en la Convención sobre la Cooperación Transfronteriza del Consejo Europeo y en el Tratado de Cooperación entre España y Portugal.

El Acuerdo Constituyente dice que las regiones de NP/G deben de trabajar juntas para resolver problemas comunes, intercambiar información, y coordinar y crear relaciones transfronterizas más dinámicas entre los socios regionales. Para lograr estos objetivos, el Acuerdo dispone de la **creación de “comisiones sectoriales”**, organizadas basándose en los intereses comunes de las regiones, de **una comisión específica que agrupa las ciudades de las regiones** (conocido como Eixo Atlântico), y **cuatro comisiones territoriales** (Valle de Lima, Minho, Cávado y Tâmega), que son de una importancia especial en la implementación de los programas de Interreg III A.

La estructura de la organización del NP/G WC también incluye un **Consejo**, que tiene la responsabilidad de aprobar el plan de trabajo y el presupuesto y de establecer las reglas internas de funcionamiento del WC. El Consejo esta compuesto de representantes de las dos regiones y dirigido por el presidente de WC, representado por uno de los presidentes de las dos regiones (rotando cada 2 años). Además, **una Comisión de Coordinación**, compuesto de dos Coordinadores Generales y un Secretariado, asegura la coordinación de las actividades implementadas y planificadas bajo un Programa de Acción multi-anual oportuno (2000-2006).

Los **resultados más importantes** conseguidos por el NP/G WC son los siguientes:

- La accesibilidad interna a las regiones ha mejorado por medio de la construcción de varios trabajos de infraestructura de transporte ( puentes, carreteras, autopistas) Recientemente el WC ha desarrollado iniciativas de presión para promocionar el llevar a cabo unos estudios de viabilidad sobre la posibilidad de conectar Porto y Vigo por TGV;
- La mejora de los recursos naturales, tal como el Parque Nacional transfronterizo de Gerês- Xurés;
- El desarrollo de la cooperación empresarial a través de la creación de un fondo de riesgo del capital para apoyar las inversiones de las empresas Gallegas y del Norte de Portugal;
- El enriquecimiento de la herencia cultural a través de la implementación de proyectos que involucran a actores de ambos lados de la frontera;
- La promoción del turismo; y
- Más recientemente, la implementación de un programa de cooperación en el sector marítimo, basado en tres ejes prioritarios: investigación marítima e innovación, el medioambiente y el desarrollo sostenible.

Es importante mencionar que a pesar del diferente estatus político e institucional de las dos regiones participantes –es decir, fuerte autonomía en el caso de Galicia comparada con la dependencia política del CCDRN en el gobierno nacional Portugués – el WC ha demostrado ser **un buen modelo de organización** sobre el que desarrollar y profundizar la cooperación transfronteriza.

#### **CASILLA 4. Euroregión Baltic**

*Pietro Paolo Proto (CeSPI)*

La Euroregión Baltic (ERB) fue establecida en febrero del 1998 por medio de **un acuerdo conjunto** firmado por 9 regiones de Dinamarca, Latvia, Lituania, Polonia, Rusia y Suecia. ERB abarca una zona de aproximadamente 6 millones de habitantes, en la cual una de las disparidades más distintiva entre las regiones de los estados miembros de la UE antiguos y nuevos está en el ámbito de la urbanización y la despoblación de las zonas rurales. Las regiones Polacas, Latvias y Lituanas, como la Región de Kaliningrad, se enfrentan a una tasa de paro extremadamente alta y problemas sociales considerables en un campo dominado por la agricultura y fuentes de ingresos relacionadas con ella. Las zonas rurales en las regiones suecas y danesas están poco pobladas en comparación con hace unas cuantas décadas, con una pequeña, y la siempre mas reducida proporción de gente que recibe ingresos de la agricultura y bosques pero también hay una proporción que sigue creciendo de gente que viaja a las ciudades cercanas diariamente para trabajar. La tasa de paro, ligeramente mas alta que la de las ciudades, es aceptablemente baja. El futuro de muchas zonas rurales esta creciendo funcionalmente interrelacionado con el desarrollo urbano. Esto es obvio en zonas densamente pobladas pero también relevante en áreas menos pobladas.

Dadas algunas de las disparidades estructurales y socio-económicas entre las regiones, ERB ha apuntado, desde el principio, a mejorar la cooperación entre sus estados miembros y a fomentar un patrón de **desarrollo sostenible común** en la zona.. El marco general de cooperación puede ser resumido en el grupo de objetivos siguientes: i) mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la región; ii) promoción de contactos mutuos en la región; iii) refuerzo de los lazos entre las comunidades locales; iv) eliminación de prejuicios históricos; v) apoyo a las actividades dirigidas a un desarrollo económico sostenible en las regiones miembros; y vi) promoción de la cooperación entre las autoridades regionales y locales.

El **estatuto** de ERB, firmado en 1998 y subsecuentemente corregido y revisado en 2004, define la **estructura de la Euroregión** y su funcionamiento:

- El **Consejo** es el organismo mas alto para la coordinación y la toma de decisión. Sus tareas principales incluyen la aceptación de i) planes de acción y otros programas a largo plazo, ii) planes financieros para proyectos comunes, iii) el informe anual del Presidente, y iv) y los informes anuales de los grupos de trabajo.

- El **Consejo Ejecutivo**, elegido por los miembros del Consejo, consiste de un representante de cada parte del Acuerdo que establece ERB. Sus tareas principales incluyen la preparación y la entrega de las resoluciones al Consejo para su aprobación y su implementación una vez que ya hayan sido aprobadas. También establece los grupos de trabajo.
- **Grupos de trabajo** llevan a cabo la investigación, los estudios de viabilidad, los análisis necesarios e identificación y diseño del proyecto.
- **Los Secretariados ERB** forman la red administrativa de la Euroregión. Cada región tiene su propio secretariado nacional que funciona como un punto de contacto y oficina de coordinación. Además, el Secretariado Permanente Internacional (IPS) actúa como coordinador de cada uno de los secretariados nacionales.

Los organismos de gobierno y toma de decisión de ERB (el Consejo Ejecutivo y el Consejo) están principalmente compuestos de representantes elegidos de los organismos ejecutivos regionales (consejos) de las regiones miembros de ERB. La cooperación ERB esta basada en el deseo político conjunto mas que en ninguna fuerza que comprometa legalmente a sus miembros – su competencia esta totalmente en la aceptación de las propuestas de ERB por parte de los organismos ejecutivos regionales en las regiones miembros.

ERB depende de dos diferentes **fuentes de financiación**: cuotas pagadas por sus miembros y contribuciones de la UE proporcionadas a través de los programas INTERREG IIIB, PHARE y TACIS. El proyecto Seagull (2002-2005) es la intervención principal llevada a cabo hasta ahora y se le han designado 3.2 millones de euros, con componentes co-financiados bajo la Región Marítima del Báltico (BSR) INTERREG III B (€1.3 millones), programas PHARE y TACIS . Un proyecto Seagull II , que fue financiado en el 2005 (con la cantidad de €83,900), funcionara hasta finales del 2007. El objetivo general de este proyecto es el de desarrollar y decidir políticamente sobre un Programa de Desarrollo Conjunto (JDP) para la región que facilitara los estudios de pre-viabilidad y las actividades de implementación relativas a las inversiones importantes para un desarrollo sostenible, crecimiento económico y cohesión.

Aunque ERB podría ser considerada una Euroregión relativamente joven, abarca un numero de características positivas que le permitirían ser considerada como una **buena practica**. En este sentido, se pueden hacer referencias a las 3 dimensiones propuestas por Markus Perkmann<sup>64</sup>:

- **Movilización política.** ERB reúne a un numero de regiones con orígenes socio-económicos similares. Este fue el punto de partida para la creación de una organización externa que eventualmente fomentó la cooperación entre regiones al transformar los objetivos de política compartidos en proyectos concretos.
- **Construcción de gobierno.** ERB ha desarrollado una estructura de gobierno sólida: i) el Estatuto ayuda a clarificar los papeles y las prioridades; ii) los miembros han de pagar una cuota que sustenta a las concretas actividades de proyectos; y iii) hay una distinción clara entre los diferentes papeles del Consejo y del Consejo Ejecutivo (coordinación vertical) por una parte y el Secretariado Permanente Internacional (coordinación horizontal) por otra.
- **Unificación estratégica.** ERB ha podido encauzar sus objetivos y prioridades a proyectos concretos, financiados bajo diferentes títulos presupuestarios de la UE.

En Segundo lugar, la **asociación lleva tiempo y es un fenómeno de proceso** en los diversos ámbitos.

**El dialogo político es un proceso.** Una visión común del desarrollo regional y local del Mediterráneo a través de la cooperación transnacional y transfronteriza lleva tiempo para que sea conseguida. Los foros e instituciones políticos comunes de las regiones y las autoridades locales

<sup>64</sup> Markus Perkmann, “The construction of the new scales: a framework and case study of the Euregio Cross border region”, May 2005.

que participan en programas conjuntos deben de **comprometarse a reuniones de alto nivel con regularidad** para avanzar en la continua revisión de ideas sobre desarrollo común y para gestionar conflictos que inevitablemente aflorarán. Un compromiso político ha de **garantizar la continuidad de las relaciones**, por lo tanto superar los cambios de mayoría y gobiernos.

Al mismo tiempo, las regiones han de **reforzar las estructuras** dedicadas a las actividades de cooperación transfronteriza internacional, para apoyar la sostenibilidad de las asociaciones. Las estructuras han de ser capaces de coordinar y animar a los diferentes sectores administrativos, dado que la cooperación externa debe de ser concebida como vinculada inextricablemente al desarrollo territorial.

En el ámbito de la implementación, la asociación no debe de estar reducida a la implementación de un grupo de proyectos fragmentados. La programación conjunta es multi-anual pero no debe de ser considerada, según un enfoque de proyecto, como un simple catalogo de acciones. Debe de estar basada en un **enfoque estratégico: un término mediano-largo y un proceso orientado a resultados**. Los proyectos deben de ajustarse a una secuencia flexible de acciones integradas que van conducidas por las peticiones de los beneficiarios. Hay una necesidad de **selectividad e identificación clara de los objetivos**. En este sentido, la Comisión Europea esta presionando hacia la concentración de recursos en proyectos estratégicos. Pero, como hemos visto en el capítulo anterior, aun falta una metodología clara.

La programación conjunta de la cooperación transfronteriza no ha de considerarse por separado o simplemente como un complemento de los presupuestos de las regiones y las autoridades locales, pero debe de estar **integrada en los planes de desarrollo local**. La cooperación territorial debe de estar integrada dentro de las estrategias regionales de desarrollo. Acciones internas y externas han de estar cercanamente integradas. Esto, a la vez, incrementará el reconocimiento de la legitimidad de la cooperación transfronteriza (ver Casilla 5).

La asociación es **un proceso de aprendizaje y confianza**. Los socios deben de difundir, intensificar y profundizar sus relaciones con el tiempo. Durante las etapas iniciales de su relación, los socios pueden implementar acciones pequeñas y simples. Aprender a entender las condiciones, restricciones y oportunidades de los otros. Deben de crear **mecanismos de comunicación e implementar acciones de confianza y construcción de capacidades**. En el proceso, los actores logran confianza reciproca y reducen los costos de la tramitación. La programación conjunta y la implementación mejoran y los socios incrementan su capacidad para identificar mas selectivamente las acciones de mayor relevancia y complejidad. Los secretariados conjuntos pueden apoyar estas funciones pero ellos no son suficientes. **Una relación y una red de aprendizaje** se debe de instituir para realizar funciones de valoración, monitorización y evaluación (Casilla 5). Este proceso de relación y sus resultados intangibles deben de ser apreciados.

Por otra parte, para poder apoyar la confianza y la credibilidad en la programación conjunta, es importante obtener algunos resultados reales y visibles en poco tiempo. Los socios deben de identificar las acciones de **impacto rápido**.

Tercero, la asociación en la cooperación transfronteriza tiene un **enfoque territorial**. La programación conjunta ha de estar basada en la mejora de los recursos y capacidades locales de los diversos socios participantes según el **principio de desarrollo endógeno**. Esto no significan localismo y autarquía. En el escenario de la glocalización, el desarrollo local puede ser alimentado por el conocimiento, trabajo y flujo de capital externo. La interacción entre las fuerzas locales y globales debe de ser un proceso en el que todos ganan y no debe de estar basado solamente en la

explotación de recursos locales a bajo costo. Las regiones y las autoridades locales tienen la difícil tarea de participar en la regulación de estas fuerzas y en la promoción de resultados positivos.

Deben de definir programación conjunta, que fomenta la **participación de la sociedad civil**, mejora las diversidades territoriales y un desarrollo sostenible y policéntrico. En cuanto a la participación de la sociedad civil, el análisis<sup>65</sup> de la UE refleja la limitada participación de los grupos anti-pobreza y los grupos de mujeres, y la dificultad con la que los socios participantes se enfrentan al asistir a las sesiones de la Comisión de monitorización que llevan tiempo por el nivel de detalles que tratan. Estos problemas hacen surgir temas relacionados con la selección y el criterio democrático para la participación de los representantes de la sociedad civil. La CE recalca que la eficacia de la implementación del principio de asociación se encuentra en la clarificación en las regulaciones institucionales nacionales, sin embargo recomienda la mejora de la circulación –al principio y durante las negociaciones dentro del contexto de programas en funcionamiento – de información con respecto a como el principio será implementado, y que las Autoridades de Gestión pueden nombrar a un representante para así tener un lugar único responsable de las relaciones con los socios.

#### **CASILLA 5. Observaciones sobre como se puede hacer el concepto de asociación efectivo**

*Rui Azevedo (CRPM)*

**1. La relación entre la cooperación interregional y las estrategias de desarrollo regional.** Para añadir valor a las estrategias de cooperación interregional, es necesario alinearlas con las del desarrollo regional. La coherencia entre el desarrollo regional y las estrategias de cooperación externa hacen posible la mejora de las competencias regionales en un sector específico y su uso para intercambiar experiencias con homólogos externos al igual que adquirir nuevas metodologías y enfoques.

2. Los documentos de los proyectos de COMPART recalcan la importancia de la asociación. Sin embargo, para que sea efectiva, **una asociación ha de desarrollar sinergias**. En la práctica, las asociaciones son frecuentemente solamente tácticas y no producen ningún valor añadido. Para que las asociaciones sean efectivas, las condiciones para la participación de los socios en los proyectos ha de ser claramente establecida desde el principio. Las siguientes cuestiones necesitan ser hechas y contestadas: *¿Como puede beneficiarse cada socio del proyecto? ¿De que manera puede cada socio contribuir al proyecto?*

**3. La importancia del ámbito/escala de la cooperación territorial.** La experiencia muestra el ámbito/escala de la pertinente cooperación (municipalidades, regiones NUTS II o III o estado central) pueden variar dependiendo de los objetivos determinados, de la división de las competencias entre los diferentes ámbitos administrativos (en los dos lados de la frontera) y a las características del proyecto en cuestión. Los proyectos han de dejar espacio para maniobrar al decidir cual es la “geometría variable” mas pertinente para ser adoptada en la implementación. En este caso la cuestión es: *¿Quiénes son los interlocutores apropiados, teniendo en cuenta las diferentes estructuras administrativas que caracterizan el Mediterráneo?*

**4. Selectividad.** Dentro del contexto de recursos limitados, es necesario ser selectivos en la elección de los proyectos. Las prioridades mas pertinentes y el objeto de las áreas de cooperación han de ser seleccionadas. La experiencia muestra que las acciones de cooperación están frecuentemente

<sup>65</sup> European Commission, Directorate-General Regional Policy, *Partnership in the 2000-2006 programming period, Analysis of the implementation of the partnership principle*, Discussion Paper of DG Regio, November 2005.

dispersadas sobre varias prioridades temáticas y proyectos, lo que limita el impacto y el valor añadido de la cooperación. Por ello se hace necesario el ser más selectivo y concentrar los recursos en un número limitado de prioridades y proyectos “estructurales”. También es necesario tener en cuenta las cualidades específicas y el proceso de madurez de la cooperación dentro de un contexto determinado. En la fase inicial, los socios tienen la oportunidad de conocerse y de intercambiar experiencias, y la cooperación probablemente tenga que ver principalmente con pequeños proyectos y actividades simples. Cuando la cooperación evoluciona a su fase más madura, se convierte más y más dirigida a objetivos, más selectiva y estructural.

#### **5. Las debilidades de las herramientas y las competencias de la cooperación regional**

Frecuentemente hay una separación entre los objetivos de cooperación propuestos y las herramientas y las competencias actuales disponibles, lo que tiene un impacto negativo en la efectividad y la eficiencia de la cooperación. Como en la mayoría de los casos la cooperación afecta a diferentes zonas y actores, la implementación de las actividades requiere competencias específicas muy por encima de los esfuerzos de coordinación y planificación. La existencia de herramientas de cooperación adecuadas representa una pre-condición necesaria para obtener resultados efectivos.

**6. La importancia de las funciones de monitorización y evaluación.** La efectividad y la eficiencia de la cooperación dependen de la monitorización de las actividades implementadas. La monitorización de la cooperación debe de estar abierta a la participación de todos los socios participantes. Para ello, mecanismos internos que permiten la participación de los socios participantes en el proceso de monitorización deben de estar previstos desde la fase de comienzo del proyecto. Al mismo tiempo, evaluaciones ex-ante, in-itinere y ex-post son pasos indispensables para una estrategia de cooperación interregional efectiva.

**7. La importancia de los aspectos económicos y administrativos.** La excesiva burocracia constituye un factor restrictivo en la cooperación, especialmente cuando varios instrumentos de cooperación están disponibles. En este último caso, es necesario reforzar la coordinación entre los varios instrumentos.

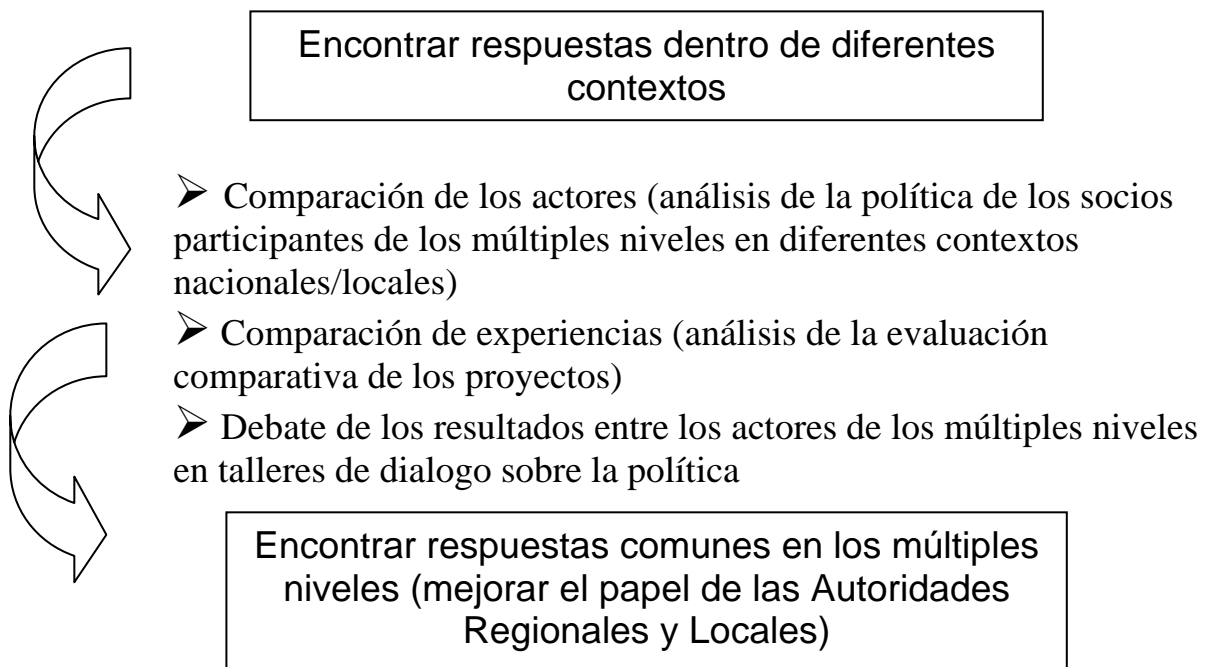
Finalmente, la asociación entre regiones Mediterráneas y autoridades locales está incluida en el **gobierno de múltiples niveles**, que involucra a los gobiernos del Estados instituciones multilaterales. La programación conjunta debe de estructurar diferentes tipos de acciones dependiendo de la escala geográfica pertinente: por ejemplo, los proyectos de infraestructura deben de involucrar escalas supra-nacionales, nacionales y locales; la cooperación económica entre grupos de industria pueden tener una escala transregional, y las acciones de gente-a-gente pueden ser implementadas a escala translocal en el ámbito NUTS III. De ahí que la cooperación tenga una **geometría variable** que requiere un gobierno de múltiples niveles. (ver Casilla 5).

En el caso de la cooperación transfronteriza en ENPI, IPA y el Tercer Objetivo de la Política de Cohesión, las regiones y las autoridades locales participan con los gobiernos nacionales de la Comisión Europea en la elaboración de programas conjuntos, según los diferentes marcos institucionales descentralizados o desconcentrados. Pero las diferentes competencias de las regiones, estructuras legales y responsabilidades de los gobiernos estatales, al igual que el diseño de la política externa de la UE en relación con los países Vecinos, puede crear obstáculos para la asociación efectiva (ver Casilla 2). Las diferentes situaciones institucionales crean **relaciones asimétricas** en el gobierno de múltiples niveles: las regiones de un país pueden participar en un número más alto que las regiones de otro país. La asimetría puede ser compensada en parte con una

asociación directa mas estricta entre las regiones y las autoridades locales. Los procesos de descentralización deben de ser reforzados directamente por medio de la construcción de instituciones y capacidades, y políticamente con la implementación de las reformas establecidas en los Planes de Acción de la Política Vecindario.

Sin embargo, distintas respuestas deberían ser identificadas en los diversos contextos institucionales. **El concepto de asociación debe de ser usado dentro de contexto** para así poder encontrar soluciones que pueden mejorar la eficacia y la eficiencia de la programación conjunta, mejorando el papel de las autoridades regionales y locales. Este es el objetivo del proyecto COMPART.

Las actividades incluyen: un análisis a nivel múltiple de los socios participantes dentro de los diferentes contextos (los países socios: Bosnia-Herzegovina, Croacia, Italia, Marruecos, España, Tunisia) para comprender como mejorar la asociación en la programación conjunta; un análisis de evaluación comparativa de los proyectos de INTERREG para identificar las buenas practicas de asociación; talleres de dialogo sobre la política para presentar propuestas sobre la asociación en la programación y proyectos en la frontera externa de la UE..



## ANEXO SOBRE LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN DEL PROGRAMA VECINDARIO

Diferentes autoridades, nominadas a nivel nacional dentro y fuera de la UE, serán responsables de la financiación de los Programas Vecindario en el periodo de transición. Cada Programa Vecindario tiene una autoridad de Gestión y Pago responsable del componente interno de financiación de la UE, y una Unidad de Coordinación del Programa y una Autoridad de las Partes Contrayentes (Comisión o EAR) responsable de la financiación externa, idealmente por cada país participante de NIS o el Oeste de los Balcanes.

La estructura de gestión de los Programas Vecindario esta compuesta de tres estructuras conjuntas y requiere un numero equilibrado de socios de todos los países participantes: la Comisión de Monitorización Conjunta para asegurar la Vision general política y económica del programa; la Comisión Conjunta de Selección responsable de la selección de los proyectos y el Secretariado Técnico Conjunto, la organización principal administrativa del programa.

En cuanto a los planes de implementación, dentro de las “limitaciones” de las bases legales existentes la Comisión ha proporcionado procesos de armonización, que están relacionados con la llamada a propuestas y el proceso de selección en particular, para asegurar el funcionamiento eficiente de los Programas Vecindario.

Un proceso único de solicitud con una separación clara del trabajo que se ha de hacer dentro y fuera de la UE ha de seguir una llamada única para las propuestas<sup>66</sup>, decidido por la Comisión de Selección Conjunta pero publicado oficialmente por el Secretariado Técnico Conjunto. Cada solicitud de proyecto debe de incluir los socios de los dos lados de la frontera; y debe de definir a un socio responsable por el proyecto entero, al igual que un socio económico principal para el componente de financiación interna de la UE y uno para el elemento externo de financiación del proyecto. Después de la primera evaluación<sup>67</sup>, llevada a cabo por el Secretariado Técnico Conjunto, la Comisión de Selección selecciona los proyectos que serán financiados.

“Después de que los proyectos hayan sido seleccionados, la gestión de los programas Vecindario se hace de acuerdo a las reglas de los Fondos Estructurales para la financiación interna de la UE y según con la Guía Practica de la Comisión para contratar procesos financiados por el Presupuesto General de las Comunidades Europeas dentro del contexto de acciones externas (el PRAG) para financiación externa.

Resumiendo, las decisiones oficiales del proyecto son diferentes para los elementos del proyecto que se realizan dentro y fuera de la UE. El primero requiere una carta de ayuda estatal o una subvención bajo la ley privada y emitida por la autoridad de Gestión, mientras que la ultima necesita una confirmación oficial de la autoridad Contratante, que también “preparará y firmará los contratos con los socios principales para el elemento externo de cada proyecto Vecindario”.

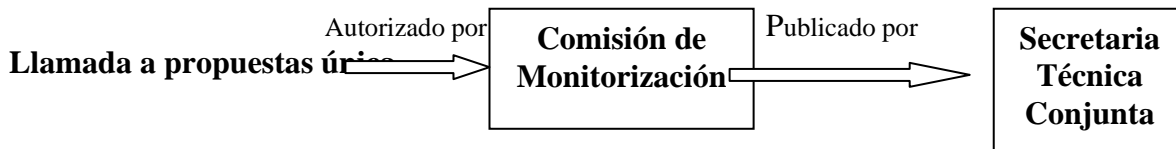
---

<sup>66</sup> “Direct project requested and agreed by the participating countries or the Monitoring Committee of the Programme, and not submitted via call for proposal, are also possible”. European Commission (2003) *Guidance Note Concerning the Preparation of Neighbourhood Programmes at the External Borders of Member States and Accession Countries*, op. cit. pp.3.

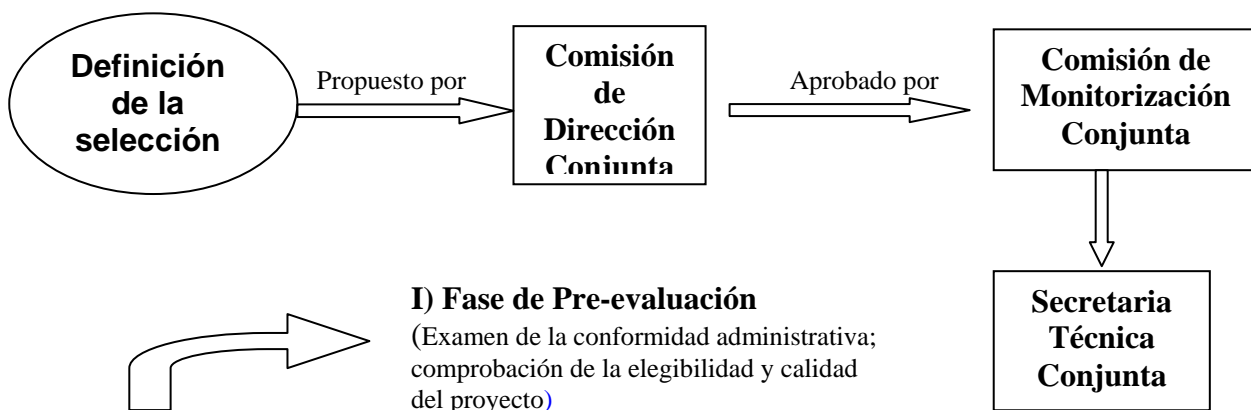
<sup>67</sup> Projects are assessed against the eligibility, selection and evaluation criteria established by each Neighbourhood programme.

# DIAGRAMA DE LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA VECINDARIO A NIVEL DE PROYECTO

## SELECCION CONJUNTA

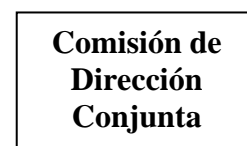


## Proceso de selección único



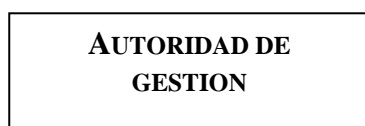
**I) Fase de Pre-evaluación**  
 (Examen de la conformidad administrativa; comprobación de la elegibilidad y calidad del proyecto)

**II) Fase de selección conjunta**  
 (Criterio de prioridades)



## IMPLEMENTACION

### Financiación interna



Proveerá al socio principal de una carta de subvención otorgando la financiación del proyecto ERDF según las reglas del Fondo Estructural

### Financiación externa



Proveerá con un contrato al socio externo principal

## GLOSARIO

### **Planes de Acción**

Los Planes de Acción son instrumentos operativos clave para hacer realidad los objetivos de la Política Europea de Vecindario. Los Planes de Acción son documentos políticos acordados entre la UE y los países socios respectivos. Aunque basados en principios comunes, cada Plan de Acción debe de tener en cuenta las especificaciones de cada Vecindario (principio de diferenciación), sus procesos de reforma nacional y sus relaciones con la UE. Además, un proceso de revisión monitorizara con regularidad la implementación y proveerá orientación para la futura adaptación de los Planes de Acción según los procesos de reforma van avanzando.

### **Programa CARDS**

Desde el 2000, CARDS es el programa Europeo de ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia, Montenegro y la antigua Republica Yugoslava de Macedonia. El amplio objetivo de CARDS es el de apoyar la participación del Oeste de los Balcanes en el Proceso de Estabilización y Asociación – que busca promocionar la estabilidad dentro de la región mientras que también facilita una asociación mas estrecha con la UE.

### **Cooperación transfronteriza (INTERREG)**

Cooperación entre todas las zonas elegibles a lo largo de las fronteras internas y externas de tierra de la Comunidad y ciertas zonas fronterizas marítimas en el ámbito de NUTS-III “con el propósito de desarrollar centros económicos y sociales transfronterizos por medio de una estrategia conjunta para el desarrollo sostenible” (art.9, Directrices de Interreg ).

### **Programas de cooperación transfronteriza (ENPI)**

Abarca “la cooperación entre uno o mas Estados Miembros y uno o mas países socios, actuando en las regiones adyacentes a su parte compartida de la frontera externa de la Comunidad Europea”

### **Regiones transfronterizas (ENPI)**

Todas las regiones en el ámbito de NUTS –III a lo largo de las fronteras de tierra y pasos marítimos de importancia significativa y todas las regiones marítimas de NUTS-II de cara a una cuenca marítima común.

### **Cooperación descentralizada**

Coexiste una gran variedad de interpretaciones sobre la cooperación descentralizada incluso dentro de la Comisión Europea:

*La interpretación dada por DG DEV:* “Una nueva forma de ver la cooperación y constituye una innovación que pone a los socios participantes [autoridades locales; asociaciones y grupos locales; entidades que sirven a la comunidad, entidades que promocionan el desarrollo, entidades federadas y redes, operadores privados con un énfasis especial en SME y el sector no oficial] en el centro del proceso de desarrollo [...] y los involucra a través de todo el ciclo de actividad, marcando el papel y la responsabilidad de cada una de las partes según el principio de subvencionalidad. [...] El rango de los socios participantes es amplio a propósito, como una expresión de la responsabilidad de ser receptivos a iniciativas que llegan de diferentes secciones de una sociedad civil pluralista. La Comisión Europea por lo tanto no ve a la cooperación descentralizada como algo confinado a la cooperación entre autoridades locales, al contrario que varios Estados Miembros”.

*EuropeAid* ha mostrado un enfoque diferente hacia la cooperación descentralizada. En lugar de juntar a un grupo disparatado de socios participantes, cada categoría de socios participantes participa por separado en programas y proyectos. Por ejemplo:

- *Asia-URBS*: es un programa de cooperación descentralizada (ciudad-a-ciudad) cuyos beneficiarios directos son los gobiernos locales (gobiernos del estado, región o provincia; municipalidades, corporaciones municipales, ayuntamientos, comunas, agencias del sector público, etc.).
- *URB-AL*: es un programa de cooperación descentralizada, que “esta dirigido a las comunidades locales de la UE y América Latina al igual que otras involucradas en el sector urbano”.

### **EFRD (Fondo Europeo para el Desarrollo Regional)**

Este es un fondo estructural, cuyo objetivo es el de promocionar la cohesión económica y social al corregir los principales desequilibrios regionales y participando en el desarrollo o conversión de las regiones, a la vez que asegurando las sinergias con la ayuda de otros Fondos Estructurales .

### **Cooperación Territorial externa**

Antes del 2004, la cooperación territorial externa se refería a la cooperación entre las autoridades regionales y locales de los Estados Miembros de la UE y terceros países vecinos – dentro de los programas de Interreg establecidos en las fronteras externas de la UE. En el periodo 2004-2006, los últimos programas han sido transformados en programas Vecindario; mientras que desde el 2007 en adelante, la cooperación territorial externa se hará bajo el Nuevo componente transfronterizo de ENPI e IPA.

### **Política Europea de Vecindario (ENP)**

La Política Europea de Vecindario es una política nueva que invita a nuestros vecinos del Este y del Sur a compartir la paz, estabilidad y prosperidad que disfrutamos en la Unión Europea y que tiene como objetivo el crear un círculo de amigos por las fronteras de la recientemente ampliada UE..

### **Instrumento de Vecindario y Asociación Europeo (ENPI)**

El ENPI estará específicamente diseñado para apoyar la política de vecindario. Todos los socios en ENPI, al igual que Rusia, serán elegibles al apoyo bajo este instrumento que reemplazara a los programas de ayuda como MEDA y TACIS en estos países. El ENPI es un instrumento dirigido por la política que operará en el marco de los acuerdos bilaterales entre la Comunidad y los países vecinos. Se centrará en particular en el apoyo de la implementación de los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindario. Además, tendrá un componente específico e innovador abasteciendo las necesidades específicas de la cooperación transfronteriza en las fronteras externas de la UE.

### **Perspectiva económica**

Es un plan de gasto multi-anual que viene a ser las prioridades de la política de la Unión en términos financieros. Agrupa las actividades de la UE en amplias categorías de gastos, llamadas “heading” (título). Establece los límites presupuestarios para cada título, para así mantener los gastos dentro de los propios recursos disponibles (“disciplina presupuestaria”).

### **Instrumento de Ayuda para el Pre-Acceso (IPA)**

Constituirá un instrumento unificado para la ayuda al pre-acceso, en el marco e el que los países beneficiarios serán divididos en dos categorías, dependiendo de su estatus como países candidatos o países candidatos en potencia..

## **INTERREG**

Es la Iniciativa de la Comunidad que tiene que ver con la cooperación trans-Europea y cuyo objetivo es que “ las fronteras nacionales no sean una barrera para el desarrollo equilibrado y la integración al territorio Europeo”. Interreg está compuesto de tres ramas de cooperación: cooperación transfronteriza (rama A); cooperación transnacional (rama B); cooperación interregional (rama C).

## **Programa MEDA**

El programa MEDA es el instrumento económico principal de la Unión Europea para la implementación de las asociaciones Euro-Mediterráneas.

## **Programas vecindario (2004-2006)**

Los programas vecindario están contruidos sobre los programas de Interreg previos (ambos transfronterizos y transnacionales) establecidos en la frontera exterior de la UE con terceros países vecinos. Tienen como objetivo el familiarizar a los países beneficiarios con los componentes transfronterizos para ser implementados por IPA e ENPI.

## **NUTS (Clasificación común de las unidades territoriales por razones estadísticas)**

Debido a la alta diversidad de organización territorial de los Estados Miembros Europeos – y por lo tanto a las dificultades para encontrar una definición común de regiones – La UE ha introducido la clasificación NUTS para facilitar la recogida, recopilación y diseminación de estadísticas regionales comparables.

La clasificación NUTS es jerárquica en tanto que subdivide cada Estado Miembro en tres niveles: *NUTS I, II y III*. Los niveles segundo y tercero son subdivisiones de los niveles primero y Segundo respectivamente. Estados Miembros pueden decidir el ir aun más allá en términos de niveles jerárquicos al subdividir el nivel 3 de NUTS.

El nivel NUTS al que una unidad administrativa (zona geográfica para la cual una autoridad administrativa tiene el poder de tomar decisiones administrativas o de política) pertenece esta determinada basándose en los umbrales de población: NUTS I (min. 3 millones, máx. 7 millones); NUTS II (min. 3 millones – máx. 800 000); NUTS III (min. 150 000, máx. 800 000).

## **Principio de asociación – (Política de cohesión económica y social Europea )**

“Las acciones de la Comunidad [...] han de ser diseñadas en consulta cercana, de aquí en adelante referido como la asociación entre la Comisión y el Estado Miembro, junto con las autoridades y organizaciones designadas por el Estado Miembro dentro del marco de sus reglas nacionales y practicas en vigor, es decir: las autoridades regionales y locales y otras autoridades publicas competentes, socios económicos y sociales, cualquier otra organización relevante y competente dentro de este marco. [...]Las asociaciones deben de cubrir la preparación, financiación, monitorización y evaluación de la ayuda. Los Estados Miembros han de asegurar la asociación de socios relevantes en las diferentes etapas de la programación, teniendo en cuenta el limite de tiempo para cada etapa.

En la aplicación del principio de subvencionalidad, la implementación de la ayuda ha de ser la responsabilidad de los Estados Miembros, en el ámbito territorial adecuado según las especificas disposiciones de cada Estado Miembro, y sin perjuicio a los poderes otorgados en la Comisión, principalmente para la implementación del presupuesto general de las Comunidades Europeas.”.

## **Principio de asociación (ENPI)**

“La ayuda de la Comunidad bajo esta Regulación ha de ser normalmente establecida en asociación entre la Comisión y los beneficiarios. La asociación ha de involucrar, como es apropiado, a las

autoridades nacionales, regionales y locales, socios económicos y sociales, sociedad civil y otras entidades pertinentes.

Los países beneficiarios han de asociar a los socios relevantes según sea adecuado, en particular en el ámbito regional y local, en la preparación, implementación y monitorización de programas y proyectos”.

### **Cooperación Transfronteriza (CT) PHARE**

Phare CT fue introducida en 1994 para ayudar a las regiones fronterizas de los países solicitantes a superar sus problemas específicos de desarrollo e integrarse más de cerca con la Unión Europea, con otros países de Europa Central y del Este, y dentro de sus propias economías nacionales.

### **Programa PHARE**

El programa PHARE es uno de los tres instrumentos de pre-acceso financiado por la Unión Europea para asistir a los países solicitantes del Centro y Este de Europa en sus preparaciones para unirse a la Unión Europea.

### **Fondos Estructurales**

Son los instrumentos financieros de la política económica y de cohesión social Europea. Se han introducido cuatro tipos de Fondos Estructurales a través de los años, según el proceso de construcción de Europa ha ido progresando:

- El Fondo de Desarrollo Regional Europeo (ERDF) contribuye mayormente ayudando a las regiones cuyo desarrollo va retrasado y a aquellos que están pasando por un cambio económico o experimentando dificultades estructurales;
- El Fondo social Europeo (ESF) mayormente proporciona ayuda bajo la estrategia Europea de empleo;
- El fondo Europeo de Orientación y Garantía de la Agricultura (EAGGF) Sección de Orientación ayuda en los dos, el desarrollo y el ajuste de las zonas rurales menos desarrolladas y retrasadas por medio de la mejora de la eficiencia de sus estructuras para producir, procesar y comercializar productos forestales y de la agricultura;
- El Instrumento Económico para la Orientación de la industria pesquera (FIFG) apoya la reestructuración del sector de la industria pesquera..

### **Programa TACIS**

Lanzado por la CE en 1991, el programa Tacis proporciona asistencia técnica financiada por medio de subvención a 13 países del Este de Europa y Asia Central (Armenia, Azerbaijón, Belarus, Georgia, Kazajstán, Kyrgystan, Moldava, Mongolia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ukraine y Uzbekistán), y tiene como objetivo principal la mejora del proceso de transición en esos países.

### **TACIS Cooperación Transfronteriza (CBC)**

Desde 1996 a 2004, la asistencia de Tacis ha comprendido programas transfronterizos de múltiples países, que abarcaron cuatro países: Rusia, Ukraine, Belarus, y Moldava. Tacis CBC tenía como objetivo el ayudar a regiones fronterizas a sobreponerse a sus problemas específicos de desarrollo, fomentando la conexión de redes en ambos lados de la frontera, por ejemplo instalaciones para cruzar la frontera, acelerando el proceso de transformación en los estados socios a través de cooperación con regiones fronterizas en la Unión Europea o Europa Central y del Este; reduciendo los riesgos medioambientales y la polución más allá de las fronteras.

### **Cooperación territorial**

Es la cooperación entre autoridades regionales y locales (en el ámbito transfronterizo, transnacional e interregional) desde diferentes Estados Europeos Miembros (donde sean elegible) desde terceros

países vecinos (ver también cooperación territorial externa) La cooperación territorial se ha llevado a cabo mayormente dentro de la Iniciativa de Interreg.

### **Cooperación transnacional (INTERREG)**

“Cooperación entre autoridades nacionales, regionales y locales [dirigidas] a promocionar a un nivel mas alto la integración a través de grandes agrupaciones de regiones Europeas [NUTS-II Nivel], con una visión de obtener desarrollos sostenibles, armoniosos y equilibrados en la Comunidad y mejorar la integración territorial con candidatos y otros países vecinos” (art.12 Directrices de Interreg ).