UNIÓN EUROPEA

Sección coordinada por

ISABEL BARRIOS BEL

Técnico en Asuntos Europeos
Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas

INTRODUCCIÓN

El refuerzo de la inserción regional de las regiones ultraperiféricas en sus respectivas zonas geográficas constituye uno de los tres ejes de acción de la estrategia comunitaria a favor de estas regiones y es precisamente una de las líneas de intervención más prometedoras de dicha estrategia, ya que puede contribuir a materializar el nuevo paradigma propugnado por la UE en su Comunicación de 2008 "Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa".

La crisis económica, financiera y social mundial de los últimos dos años, que está castigando con especial crudeza a las RUP, ha hecho aún más patente la necesidad para estas regiones de una economía más diversificada e internacionalizada, que aproveche los puntos fuertes y las ventajas comparativas que éstas poseen. El refuerzo de la inserción regional de las RUP en sus respectivos espacios geográficos y el

aprovechamiento de su situación geoestratégica adquieren, por tanto, una relevancia aún mayor en el contexto actual, por las oportunidades que ofrecen para estas regiones en términos de desarrollo y de creación de empleo.

Hemos considerado, por tanto, de interés incluir un artículo en la presente Sección Europea que analice la evolución, los avances y las perspectivas de la inserción regional de las RUP en sus respectivos espacios geográficos. El artículo, realizado por Beatriz Amigó y María Luisa de Miguel, tiene como objetivo analizar la evolución de la cooperación territorial europea y el difícil encaje de las RUP en la misma y mostrar los principales avances y dificultades en este sentido. Por último, se lanzan también algunas reflexiones que podrían contribuir a una estrategia de Gran Vecindad más efectiva, tanto en el presente periodo de programación como a partir de 2013.

La Unión Europea reconoce el valor añadido que las regiones ultraperiféricas aportan a la Unión Europea. Su especial situación geoestratégica las convierte en verdaderas "fronteras activas" de la UE en el mundo, permitiendo una presencia real de ésta en áreas geográficas alejadas del continente europeo y actuando como catalizadores de desarrollo en sus respectivos entornos geográficos. Por otro lado, el aprovechamiento de estas ventajas era precisamente uno de los cuatro principios que las RUP venían ya reivindicando dentro de la UE, desde la firma del Memorándum conjunto de Cayena, en 1999.

El Plan de Acción de Gran Vecindad lanzado por la UE en 2004 en su Comunicación "Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas" tenía por objetivo contribuir a esta prioridad, concretamente a través de la ampliación del espacio natural de influencia socioeconómica y cultural de las RUP y de la reducción de las barreras que limitan las posibilidades de intercambio de estas regiones en su espacio geográfico.

Dentro de este marco, uno de los principales ámbitos de intervención de la Gran Vecindad lo constituye la cooperación territorial europea, un concepto que ha tenido una importancia creciente dentro de la UE y para las RUP y que ha pasado además a ser un objetivo específico de la política de cohesión en el presente periodo de programación (2007-2013).

Actualmente, todas las RUP participan en el apartado transnacional del objetivo de

cooperación territorial con espacios de cooperación propios dentro del INTERREG IV, cuyos programas tienen una clara vocación de cooperación exterior ya que se caracterizan por estar orientados a la cooperación con terceros países, dada las condiciones geográficas específicas de las RUP. En este sentido, una novedad del presente periodo lo constituye la experiencia piloto de programación concertada propuesta por la Comisión Europea para la cooperación entre las RUP y los terceros países vecinos de su entorno, a través de la articulación de los instrumentos financieros FED y FEDER.

Sin embargo, esta complicada estructura de cooperación articulada a partir de instrumentos tan diferentes, que operan con calendarios y requisitos diferentes, unida a las diferencias socio-económicas entre las RUP y los terceros países de su entorno y otros problemas de tipo estructural, operativo y financiero están dificultando muy seriamente la ejecución de proyectos concertados conjuntos y la consecución de los objetivos.

Dentro de este marco, el artículo que presentamos pone de manifiesto la necesidad de poder contar con medidas adaptadas en los distintos programas de cooperación territorial de las RUP y realiza propuestas concretas en relación a los dispositivos adecuados para mejorar la implementación de esta cooperación conjunta.

Asimismo, en la **Sección de Documentación** de este mismo número de la revista se incluyen dos documentos aprobados recientemente y de gran rele-

vancia para la futura estrategia de la UE en favor de las regiones ultraperiféricas: el *Memorandum de España, Francia, Portugal y las regiones ultraperiféricas "Una visión renovada de la estrategia europea hacia la ultraperiferia"* firmado el 7 de mayo de 2010 en Las Palmas de Gran Canaria bajo

Presidencia española del Consejo y las *Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de la Unión (CAG) de 14 de junio de 2010*, que incluyen un apartado específico sobre el desarrollo de la futura estrategia comunitaria a favor de las regiones ultraperiféricas.

LA INSERCIÓN REGIONAL DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS Y LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA. ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

BEATRIZ AMIGÓ MELCHIOR

Técnico

MARÍA LUISA DE MIGUEL ANASAGASTI

Técnico

Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Antecedentes de la cooperación territorial europea. El encaje de las regiones ultraperiféricas.
- III. Evolución: debilidades y fortalezas.
 1. La cooperación territorial de las RUP en el periodo 2007-2013: principales avances
 2. La experiencia de programación concertada FED-FEDER en el espacio Macaronesia-África Occidental: debilidades encontradas
 3. La experiencia de concertación FED-FEDER de los espacios de cooperación "Caribe" y "Océano Indico"
 4. Identificación de fortalezas
- IV. Por una estrategia de Gran Vecindad efectiva. Opciones y perspectivas.
 1. Adaptación de los programas INTERREG actuales hasta 2013
 2. Análisis de alternativas para el periodo posterior a 2013
- V. Conclusiones.

Resumen del contenido:

El presente artículo tiene por objetivo analizar la experiencia de los programas de cooperación territorial europea de las Regiones Ultraperiféricas (RUP) y su adaptación a las singularidades de estas regiones, así como presentar algunas propuestas que puedan contribuir a una mejor inserción regional en sus respectivos espacios de pertenencia y a una estrategia de Gran Vecindad más efectiva.

En este sentido, se analiza, en primer lugar, la evolución de la cooperación territorial europea a lo largo de los últimos veinte años y el difícil encaje de las Regiones Ultraperiféricas dentro de este marco. El artículo pone de manifiesto, a continuación, los principales avances y debilidades encontrados en el actual periodo presupuestario 2007-2013, así como el potencial que ofrecen las Regiones Ultraperiféricas en términos de cooperación con los terceros países vecinos.

Por último, se proponen algunas pistas de reflexión dirigidas a la búsqueda de soluciones reglamentarias y financieras adaptadas al tipo de cooperación de las Regiones Ultraperiféricas y a la realidad de estos espacios, tanto en el actual periodo como a partir de 2013.

I. INTRODUCCIÓN

Las Regiones Ultraperiféricas (RUP) se caracterizan por su pertenencia a un doble espacio geopolítico, al ser, por un lado, parte integrante de la Unión Europea (UE) y encontrarse al mismo tiempo geográficamente próximas a terceros países de África, América y el Caribe. Esta situación única dentro de la UE hace que las RUP se enfrenten a un doble reto: poder beneficiarse plenamente de las ventajas del mercado interior a pesar de su gran lejanía del continente europeo, por un lado, y conseguir una mejor inserción regional en las zonas geográficas en las que están situadas, por el otro.

En este sentido, las RUP vienen insistiendo desde hace muchos años en la

importancia de reforzar las relaciones con sus países vecinos, propiciando una mayor integración económica, comercial, social y cultural, como parte integrante y fundamental de su estrategia de desarrollo.

La UE comparte este objetivo y ha hecho del refuerzo de la inserción regional uno de los ejes prioritarios de su estrategia en favor de las RUP. Con este fin, lanzó en 2004 un Plan de Acción de Gran Vecindad (PAGV) en su Comunicación "Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas"¹. El objetivo perseguido a través del PAGV consiste en ampliar el espacio natural de influencia socioeconómica y cultural de las RUP (incluyendo las cuestiones relativas a la emigración), reduciendo las barreras que limitan las posibilidades de intercambio de estas regiones en su espa-

¹ COM (2004) 343 final y COM (2004) 543 final.

cio geográfico. Esta iniciativa se mencionaba ya en el tercer informe sobre la cohesión de 18 de febrero de 2004, con el fin de facilitar la cooperación con los países vecinos no pertenecientes a la UE en el marco de los nuevos programas de cooperación territorial europea 2007-2013.

Las Comunicaciones de la Comisión Europea en favor de las RUP de 2007 - "Estrategia para las regiones ultraperiféricas: balance y perspectivas"²- y de 2008 - "Las RUP: una ventaja para Europa"³- ahondan en esta prioridad. La Comunicación de 2008 refleja además un cambio de enfoque, que reconoce el valor añadido que las RUP aportan a Europa en distintos ámbitos, entre los que destaca el potencial que ofrece su particular situación geoestratégica, y la necesidad de aprovechar estas potencialidades para impulsar el desarrollo de estas regiones, lo que redundará también en beneficio de la Unión Europea y de los terceros países vecinos a las RUP⁴.

El aprovechamiento de estas oportunidades pasa necesariamente por una mayor inserción e interacción de las RUP en sus entornos geográficos próximos a través de los dispositivos adecuados. La cooperación territorial europea constituye, en este sentido, uno de los principales ejes de acción para alcanzar dicho objetivo, tal y

como establece el Plan de Acción de Gran Vecindad.

Sin embargo, las RUP han tenido siempre un difícil encaje en la cooperación territorial europea debido a sus especiales condiciones geográficas que las diferencian del resto de las regiones europeas. Estas características singulares han originado que los programas de cooperación territorial de las RUP, que necesariamente deben desarrollarse con países terceros vecinos (en su mayoría países ACP⁵), presenten determinadas peculiaridades: la implementación de proyectos conjuntos debe realizarse a través de la articulación de un instrumento financiero presupuestario, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y otro extrapresupuestario, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), con calendarios y normas de programación y de gestión diferentes.

Dentro de este contexto, a pesar de que se han conseguido algunos avances para contribuir a la mejora de la inserción regional, la estrategia de Gran Vecindad lanzada por la UE en 2004 no ha alcanzado aún su principal objetivo: la consolidación de espacios de cooperación en las distintas zonas de referencia de las RUP que posibiliten y faciliten los intercambios en materia económica, social, cultural, comercial, de

² COM (2007) 507 final.

³ COM (2008) 642 final.

⁴ El aprovechamiento de estas ventajas constituye uno de los cuatro principios de la acción comunitaria a favor de la ultraperiferia definidos por las RUP ya desde la firma del Memorandum conjunto de Cayena en 1999. A este principio se suman otros tres: el principio de igualdad de oportunidades, la coherencia entre las políticas comunitarias y el partenariado.

⁵ Países de África, Caribe y Pacífico, que forman parte del Acuerdo de Asociación ACP-CE firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (DO L 317 de 15.12.2000).

investigación, etc. Queda, por tanto, un largo camino por recorrer para dotar de contenido a esta iniciativa.

II. ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA. EL ENCAJE DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

Periodo de programación 1989-1993

En la Unión Europea han existido iniciativas de colaboración transfronteriza desde 1957, como el programa EURORREGIO germano-holandés o los programas de acción transfronterizos surgidos en 1976 con la ayuda del nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en paralelo a la creación de las Euroregiones.

Sin embargo, la verdadera cooperación transfronteriza europea se iniciaría y consolidaría a partir de 1990, con la aprobación de la iniciativa comunitaria INTERREG, destinada a favorecer el desarrollo integrado de las zonas fronterizas, contribuyendo así a la armonización y al desarrollo económico del territorio europeo. El programa INTERREG I se implementó a través de 31 programas operativos, de los cuales 27 correspondieron a fronteras interiores terrestres y solamente 4 a programas de cooperación transfronteriza marítima.⁶ Como complemento al programa INTERREG I, se adoptó también la iniciativa REGEN para la realización de redes de conducción de gas natural y electricidad en las regiones del objetivo 1.

En este contexto, las regiones ultraperiféricas quedaron excluidas de participar en INTERREG I, al tener una Iniciativa Comunitaria propia denominada REGIS, destinada a la mejora de su integración socioeconómica, que contaba con una dotación financiera de 200 millones de ECUS para el conjunto de las RUP.

Periodo de programación 1994-1999

El éxito de INTERREG I llevó a la Comisión Europea a aprobar, en 1994, la Iniciativa Comunitaria INTERREG II con una dotación de 3.315 millones de ECUS, lo que supuso un incremento considerable en relación al periodo anterior. El INTERREG II estaba orientado a preparar a las regiones fronterizas europeas al mercado único, a contribuir a completar la red transeuropea de transporte y distribución de energía y a la cooperación en materia de ordenación del territorio.

Esta iniciativa estaba compuesta por tres apartados: el A -que abarcaba la cooperación transfronteriza y era la continuación del INTERREG I- ; el B -que era una continuación de la Iniciativa Comunitaria REGEN del periodo anterior-; y el C -cuyo objetivo era la cooperación transnacional, inicialmente vinculada a cuestiones de ordenación del territorio y prevención de riesgos.

De los 59 programas operativos financiados con INTERREG IIA en el ámbito de la cooperación transfronteriza, 16 fueron pro-

⁶ Córcega/Cerdeña (F/I), Kent/Pas-de-Calais (RU/F), Bornholm (DK/países del Mar Báltico) y Storstrom/Ostholstein (DK/A).

gramas con fronteras marítimas, de las cuales 11 correspondieron a fronteras marítimas internas de la Unión Europea y 5 a

fronteras marítimas externas. Dentro de estas últimas se contemplaba únicamente a Marruecos fuera del continente europeo.

CUADRO 1

Zona geográfica	Frontera Interior	Frontera Exterior
Nórdica	Fyn/K.E.R.N (DK/A) Storstrom/Ostholstein (DK/A) Oeresund (DK/S) Islands (FN/S) Kvarken-MittSkandia (FN/S/N)	Bornholm (DK/paises del Mar Báltico) Finlandia/Estonia (FN/EST)
Occidental	Nord-Pas de Calais/Kent (F/RU) Rives/Manche (F/RU) Ireland/Wales (IRL/UK)	
Sur	Grecia/Italia (GR/I) Córcega/Cerdeña (F/I) Corcega/Toscana (F/I)	España/Marruecos (E/MRC) Italia/Albania (I/A) Gibraltar (RU/MRC)

Fuente: Comisión Europea

Las regiones ultraperiféricas fueron también excluidas de la iniciativa INTERREG II en el apartado A, al mantenerse para estas regiones la Iniciativa REGIS II con una asignación de fondos de 600 millones de ECUS. Sin embargo, sí pudieron participar en el apartado C en igualdad de condiciones que el resto de las regiones europeas.

En este periodo de programación, los programas de cooperación transfronteriza

en las fronteras externas de la Unión Europea realizados con terceros países contaban con diferentes fuentes de financiación: por un lado, la iniciativa INTERREG IIA, para la financiación de la parte de los programas y proyectos ejecutados en el territorio europeo y, por el otro, los instrumentos comunitarios de política exterior PHARE-CBC⁷, TACIS-CBC⁸ y el programa MEDA⁹ para la parte de los proyectos ejecutados fuera del territorio europeo.

⁷ Reglamento (CEE) 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989. El programa PHARE se constituyó en 1990, en un principio para apoyar el proceso de reformas en Polonia y Hungría. En tanto que instrumento de preadhesión, fue el principal instrumento de cooperación financiera y técnica de la Comunidad Europea con los diez países de Europa central y oriental (PECO) candidatos. Phare-CBC (cooperación transfronteriza) apoya la vertiente de acciones transfronterizas o transnacionales relacionadas con los territorios ubicados en estos países.

⁸ Reglamento (CE, EURATOM) 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999. El programa TACIS es un programa de asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y los países de Asia central pertenecientes a la antigua Unión Soviética (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Mongolia, Uzbekistán, Rusia, Turkmenistán, Tayikistán y Ucrania), más Mongolia. Taxis-CBC (cooperación transfronteriza) apoya aquellas acciones transfronterizas o transnacionales correspondientes a Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia.

⁹ Reglamento (CE) 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996. El programa MEDA es el instrumento principal de la cooperación económica y financiera de la asociación euromediterránea. Permite a la UE aportar una ayuda financiera y técnica a los siguientes países del sur del Mediterráneo: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía.

La financiación de la cooperación transfronteriza con terceros países se realizaba, por lo tanto, a través de programas complementarios con criterios de gestión diferentes que deberían coordinarse para la ejecución de los proyectos. Esto dio lugar a que la cooperación se realizase de forma paralela, ya que las acciones se desarrollaban a cada lado de la frontera de manera independiente, siendo muy difícil, por no decir imposible, la implementación de proyectos conjuntos a ambos lados de la misma. Solamente las regiones con más experiencia y tradición en cooperación, concretamente las regiones nórdicas, fueron capaces de realizar acciones en común.

Periodo de programación 2000-2006

La aprobación del INTERREG III continuó la senda de consolidación de esta Iniciativa comunitaria, con una dotación presupuestaria de 4.875 millones de euros. Esta nueva fase de la iniciativa tenía como objetivo principal aumentar la cohesión económica y social en la UE fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, así como el desarrollo equilibrado del territorio. De esta forma, INTERREG III se desagregó en tres apartados: INTERREG IIIA -Cooperación transfronteriza-, INTERREG IIIB - Cooperación transnacional- e INTERREG IIIC -Cooperación interregional-.

En este periodo de programación, la Iniciativa Comunitaria REGIS desapareció, quedando las regiones ultraperiféricas integradas dentro de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III. Como garantía para estas regiones se incluyó en el artículo 20 del Reglamento 1260/1999 una referencia que

establecía que el programa INTERREG "prestará la debida atención a la cooperación con las regiones ultraperiféricas".

Sin embargo, las regiones ultraperiféricas quedaron una vez más excluidas de la cooperación transfronteriza (apartado A), participando únicamente en la cooperación transnacional e interregional (apartados B y C) en igualdad de condiciones que el resto de las regiones europeas.

La única especialidad para las RUP consistió en el establecimiento de tres espacios de cooperación propios en el apartado de cooperación transnacional: el espacio "Azores-Canarias-Madeira" (MAC), el espacio "Caribe" y el espacio "Océano Índico". Sin embargo, no se tuvieron en cuenta las particularidades ligadas a su situación geográfica cuando se establecieron las normas de cooperación en estos espacios. En lo relativo a la dotación de fondos, las RUP salieron también muy perjudicadas con respecto a la situación del periodo anterior. El programa operativo que tuvo una mayor dotación fue el Azores-Canarias-Madeira debido a la asignación por parte de los Estados miembros participantes (España y Portugal), de una cuantía superior a la que le hubiera correspondido. Se intentaba así compensar la desaparición del programa REGIS, detrayendo estos fondos de las otras zonas de cooperación transfronteriza en las que participaban.

Por lo tanto, las RUP perdieron la ventaja de tener un programa propio (el REGIS) y consiguieron una integración muy poco adecuada en el INTERREG al haber sido excluidas de la cooperación transfronteriza. En este sentido, no se tuvo en cuenta que

estas regiones, por sus condiciones geográficas, son fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en relación con los terceros países de su entorno geográfico¹⁰.

A pesar de que estos programas debían fomentar, en el caso de las RUP, una mejor integración y cooperación económica con las regiones situadas en otros Estados miembros y mejorar los vínculos y la cooperación con los países situados en regiones geográficas más amplias (Caribe, América Latina, Océano Atlántico, África Noroccidental y Océano Indico), los requisitos de cooperación impuestos por INTERREG III hicieron prácticamente imposible el desarrollo de proyectos conjuntos y el establecimiento de estructuras de cooperación con los terceros países vecinos .

Posteriormente, en agosto de 2001, la Comisión modificó las Orientaciones de la

iniciativa Interreg III para ajustarlas a determinadas situaciones nuevas, concretamente, la inclusión de la Cooperación transfronteriza en el Adriático tras la aprobación del programa CARDS¹¹ y la participación de Viena en programas de cooperación transfronteriza externa.

En el contexto de la ampliación de la UE de 2004, se volvieron a modificar dichas Orientaciones de acuerdo con la nueva Política de Vecindad Europea, desarrollada con el objetivo de evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y sus vecinos del Sur y del Este.

De los 65 programas transfronterizos aprobados, 20 fueron programas con fronteras marítimas, concentrándose las fronteras marítimas exteriores en el mar Báltico y en el sur de Europa.

CUADRO 2

Zona geográfica	Frontera Interior	Frontera Exterior
Nórdica	Fyn/K.E.R.N (DK/A) Storstrom/Ostholstein (DK/A) Oeresund (DK/S) Islands (FN/S) Kvarken-MittSkandia (FN/S/N) Finlandia/Estonia (FN/EST)	Bornholm (DK/paises del Mar Báltico)
Occidental	Nord-Pas de Calais/Kent (F/RU) Rives/Manche (F/RU) Ireland/Wales (IRL/UK)	
Sur	Grecia/Italia (GR/I) Islas (F/I) Italia/Malta (I/MT)	España/Marruecos (E/MRC) Italia/Albania (I/A) Gibraltar (RU/MRC) Grecia/Chipre (GR/CHI) Grecia/Turquia (GR/TK) Adriático nuevo programa de Vecindad (I/HR/BA/CS/AL)

Fuente: Comisión Europea

¹⁰ A excepción de Guayana que tiene frontera terrestre con Brasil y Surinam.

¹¹ Tras la adopción del Reglamento (CE) 2666/2000 del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Hercegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslavia de Macedonia, se cuenta con un nuevo instrumento comunitario para los Balcanes (CARDS) que se coordinará con el Interreg III.

Periodo de programación 2007-2013

- La Cooperación Territorial Europea como nuevo objetivo de la Política de Cohesión

En el actual periodo de programación, la Cooperación Territorial Europea pasa a ser un objetivo específico de la política de cohesión de la UE, concediéndole así mayor visibilidad e importancia como fundamento jurídico¹².

Los criterios de subvencionabilidad retenidos han sido los siguientes:

- Para la cooperación transfronteriza las regiones del nivel NUTS III¹³ son subvencionables a lo largo de todas las fronteras terrestres interiores y de determinadas fronteras terrestres exteriores, y a lo largo de todas las fronteras marítimas separadas por una distancia máxima de 150 Km.

- Para la cooperación transnacional todas las regiones son subvencionables.¹⁴

- Para la cooperación interregional todas las regiones de Europa son subvencionables.

Por otro lado, en el ámbito de la ayuda exterior, la UE establece para el presente periodo de programación una simplificación general de los instrumentos financieros de sus relaciones exteriores, creando un nuevo instrumento, mucho más flexible, destinado a los países de la PEV y Rusia: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). Dentro de este marco, un importante objetivo de la PEV y de la Asociación Estratégica con Rusia es mejorar sustancialmente la cooperación transfronteriza a lo largo de las fronteras exteriores terrestres y marítimas de la UE, con el fin de promover el desarrollo económico y social en las regiones fronterizas y asegurar así fronteras eficaces y seguras. En este sentido, el Programa de Cooperación Transfronteriza (CTF) del IEVA va dirigido a beneficiar a aquellas regiones que comparten directamente una frontera terrestre o marítima con la UE y a las regiones comunitarias limítrofes con ellas.

En el periodo 2007-2013 se establece también un instrumento financiero más flexible para el proceso de preadhesión de los países candidatos y candidatos potenciales, el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA), que, a partir del 1 de enero de 2007,

¹² Los recursos totales destinados a este objetivo son 7.750 millones de euros, lo que representa el 2,52% del total de los fondos, repartidos de la siguiente manera: el 73,86% (5.576 millones de euros) para la cooperación transfronteriza, el 20,95% (1581 millones de euros) para la cooperación transnacional y un 5,19% (392 millones de euros) para la cooperación interregional. Aunque la propuesta inicial de la Comisión era una mayor dotación de fondos y un reparto al 50% entre la cooperación transfronteriza y la transnacional, al final se favoreció el apartado transfronterizo para dar cabida a la aportación que el FEDER debía realizar al IEVA. Esta contribución asciende a 814 millones de euros y se detrae de las asignaciones de la cooperación transfronteriza correspondientes a los distintos Estados miembros con fronteras exteriores incluidas en el Instrumento de Vecindad.

¹³ Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS) establecida por Eurostat para proporcionar un cuadro único y coherente del reparto territorial de la UE.

¹⁴ La Comisión ha mantenido las trece zonas de cooperación del período anterior en concertación con los Estados miembros.

sustituye a los programas del periodo anterior PHARE, SAPARD, ISPA y CARDS.

En este contexto, las novedades respecto a la cooperación territorial del periodo anterior (INTERREG III) son las siguientes:

– Se amplía la elegibilidad geográfica de la cooperación transfronteriza, especialmente en lo relativo a la cooperación marítima.¹⁵

– La cooperación con los países exteriores de la Unión Europea pasa a financiarse con los dos nuevos instrumentos financieros mencionados: el Instrumento Europeo de Vecindad (IEVA) y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA), que se dotan en un 50% con aportaciones del FEDER. Por otro lado, sólo la cooperación con los Estados no miembros de la UE que no reciben asistencia financiera de la Unión Europea a través del IEVA o del IPA se incluye en la cooperación territorial europea financiada en un 100% con aportaciones del FEDER, como es el caso de los países EFTA y los países ACP incluidos en los espacios de cooperación de las RUP francesas.

En relación a las regiones ultraperiféricas, no se aprovechó esta oportunidad para solucionar la cuestión ya planteada con anterioridad relativa a su integración, con carácter general, en la cooperación

marítima transfronteriza europea. Más bien al contrario, las soluciones que se adoptaron fueron de tipo asimétrico, como reflejamos a continuación.

De hecho, en un principio, la propuesta inicial de la Comisión excluía a todas las RUP de la cooperación transfronteriza. La única excepción en este sentido era Guayana, incluida como frontera exterior terrestre y que participa en el nuevo programa transfronterizo "Amazonia" con Surinam y los estados del Amazonas de Brasil.

Guadalupe, Martinica y Reunión fueron finalmente incluidas como fronteras marítimas exteriores con países no integrados en el Instrumento de Vecindad y Canarias, por otro lado, como frontera marítima con Marruecos dentro del Instrumento de Vecindad.

Canarias pasa, por tanto, a ser considerada, por primera vez, frontera marítima externa. Por su situación geográfica, es la única de las RUP elegible a un programa de cooperación transfronteriza exterior articulado a través del IEVA con el Sur de Marruecos. Este programa ha tenido, sin embargo, problemas en su puesta en marcha debido a las dificultades políticas que han surgido en el partenariado con Marruecos. Esta situación ha conducido a que, en la actualidad, el programa se esté gestionando como un programa de coopera-

¹⁵ Se ampliaron todas las fronteras marítimas interiores, extendiéndose a toda la frontera de Francia con el Reino Unido y del Reino Unido con Irlanda, además de la extensión de la frontera de Suecia y Finlandia.

ción transfronteriza del FEDER (POCTEFEX) para las anualidades descomprometidas¹⁶.

Por último, las regiones ultraperiféricas portuguesas de Azores y Madeira quedaron, por el contrario, excluidas del apartado transfronterizo por la aplicación automática del criterio de limitación de los 150 Km. para las fronteras marítimas¹⁷.

En el ámbito de la cooperación transnacional, se mantuvieron los tres espacios específicos de cooperación de las RUP del período anterior (Azores-Madeira-Canarias

(MAC), Caribe y Océano Indico). Sin embargo, este apartado quedó muy devaluado debido a la escasa dotación de fondos que finalmente se le asignó, concretamente cuatro veces inferior al de la cooperación transfronteriza. Si a esto añadimos que el reparto de fondos se realizó exclusivamente en función del criterio de población (al eliminarse la modulación por renta aplicada en el periodo anterior y que beneficiaba a los países con menor nivel de renta) el resultado fue una reducción muy importante de fondos tanto para las RUP portuguesas como para Canarias en relación al periodo anterior.¹⁸

CUADRO 3

Programa	Tipo de cooperación	FEDER (M euros)	Regiones/Países
Amazonia	Transfronteriza terrestre	12,8	Guayana/Brasil/Surinam
Caribe	Transfronteriza +transnacional marítima	47,8	Martinica/Guadalupe/Guyana/países ACP
Indico	Transfronteriza +transnacional marítima	35,4	Reunión/países ACP
Azores- Canarias- Madeira	Transnacional marítima	55,4*	Azores/Canarias/Madeira/ ACP países
CBC Atlántico	Vecindad sea-crossing	14,2	Canarias/Marruecos

* de los cuales 5 millones de euros corresponden a Portugal y el resto a España

Fuente: Comisión Europea

¹⁶ <http://www.poctefex.eu>.

¹⁷ La selección de las fronteras marítimas se basó en la distancia y otros criterios geográficos y económicos de relevancia. Concretamente, el criterio que se adoptó fue el de 150 Km. de distancia que es el utilizado en el ámbito de los Fondos Estructurales para acotar la Cooperación transfronteriza intracomunitaria.

¹⁸ Por lo tanto han sido los Estados miembros correspondientes, los que han tenido que ampliar la dotación del Programa de Cooperación Azores-Canarias-Madeira, en detrimento de otros espacios de cooperación. En concreto España ha destinado a este programa la mitad del FEDER que le ha correspondido para toda la cooperación transnacional.

Por último, en relación a la cooperación interregional, las RUP participan plenamente en ésta al igual que el resto de regiones de la UE. Este apartado permite, por ejemplo, la realización de proyectos conjuntos de cooperación interregional entre todas las RUP, independientemente de su localización geográfica en una zona específica, tal y como se efectuó en el periodo anterior a través de la Operación Marco Regional "RUP-PLUS" dentro de la iniciativa comunitaria Interreg IIIC.

- La Gran Vecindad

Cuando se negoció la Política de Vecindad, las RUP partían de una situación doblemente negativa: por una parte, en virtud del reglamento INTERREG vigente, las RUP no eran elegibles para la cooperación transfronteriza, por otra, los terceros países vecinos de las RUP son países con un menor nivel de desarrollo con los que la UE coopera a través del FED y que no estaban incluidos en la política de vecindad¹⁹.

En contrapartida, la propuesta de la Comisión Europea fue la puesta en marcha de la Gran Vecindad, que debía contribuir a reforzar la inserción regional entre las RUP y los países terceros vecinos. El objetivo per-

seguido consistía concretamente en ampliar el espacio natural de influencia socioeconómica y cultural de las RUP (incluyendo las cuestiones relativas a la emigración), reduciendo las barreras que limitan las posibilidades de intercambio de estas regiones en su espacio geográfico. Para ello se identificaron dos ejes principales de acción: por un lado, un ámbito relativo a la adaptación de las políticas europeas en su componente externa, que incluye la política comercial común y especialmente los Acuerdos de Partenariado Económico (APE)²⁰ y, por el otro, un ámbito dedicado a los instrumentos financieros de interés, como por ejemplo el FEDER, en los Programas de Cooperación Territorial Europea.

En este sentido, en el apartado de la cooperación transnacional se propuso la posibilidad de extender el campo territorial de aplicación para cubrir la posible cooperación de las RUP con los terceros países de su entorno. Como complemento indispensable para alcanzar dicho objetivo era necesaria una coordinación entre los instrumentos financieros FEDER y FED.

Sin embargo, no se avanzó en esta propuesta a nivel operativo. No se adaptaron los Programas de Cooperación

¹⁹ Sin embargo, a pesar de que cuando se gestó el instrumento de Vecindad no se pensaba en Canarias, ya que la vecindad meridional de la UE quedaba reducida al Mediterráneo, se consiguió que Canarias fuese incluida en el nuevo Instrumento de Vecindad dentro de la cooperación transfronteriza al estar situada a lo largo de rutas marítimas (sea-crossing). Aunque el criterio de unidad territorial en la cooperación transfronteriza marítima es el NUTS III (la provincia), se aprobó, para casos justificados, la extensión al conjunto de la unidad territorial correspondiente al nivel NUTS II (la Comunidad Autónoma), por lo que finalmente toda Canarias ha sido elegible al IEVA.

²⁰ El nuevo marco de cooperación económica y comercial del acuerdo de Cotonú, (Acuerdo de Asociación ACP-CE firmado el 23 de junio de 2000), prevé la negociación de acuerdos regionales de colaboración económica destinados a liberalizar el comercio entre las Partes contratantes, poniendo fin al régimen de preferencias comerciales no recíprocas que disfrutaban los Estados ACP.

Territorial de las RUP (Azores-Canarias-Madeira, Caribe y Océano Indico) en línea con la transformación que se produjo en su momento de los Programas de Cooperación Transfronteriza a Programas de Vecindad. La Comisión Europea dio algunas orientaciones generales a través de un documento interno de trabajo, pero no se establecieron guías concretas y apropiadas para la coordinación FEDER/FED.

Esta configuración ha generado enormes dificultades para las RUP y sus terceros países vecinos a la hora de ejecutar proyectos conjuntos, que pasamos a analizar en el siguiente apartado.

III. EVOLUCIÓN: DEBILIDADES Y FORTALEZAS

1. La cooperación territorial de las RUP en el periodo 2007-2013: principales avances

El nuevo objetivo de cooperación territorial de la política de cohesión para el periodo 2007-2013 y su puesta en marcha constituye, por tanto, uno de los principales ejes del Plan de Acción de Gran Vecindad.

Las regiones ultraperiféricas conforman cuatro espacios de cooperación diferenciados dentro del INTERREG IV:

- El del Atlántico: del que forman parte Azores, Canarias y Madeira, junto con la región de África Occidental, principalmente Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Este espacio abarca el Programa de Cooperación transnacional Azores-Madeira-Canarias (MAC).

- El del Caribe: formados por Guadalupe, San Bartolomé²¹, San Martín, Martinica, Guayana y sus vecinos, particularmente los países ACP del Caribe integrantes del Foro del Caribe (CARIFORUM).

- El de la Amazonia: un nuevo programa transfronterizo del que forma parte Guayana junto con Surinam y los estados del Amazonas de Brasil, para el que se buscará una articulación con el FED y con el Instrumento Financiero de Cooperación al Desarrollo (IFCD).

- El del Océano Indico: que implica a la isla de La Reunión y a sus vecinos, particularmente los países del Suroeste del Océano Índico agrupados en la Comisión del Océano Indico (COI): Comores, Madagascar, Mauricio y Seychelles.

En relación a la cooperación con terceros países, el periodo de programación actual presenta dos novedades principales destinadas a facilitar la viabilidad de los proyectos de cooperación con socios de países terceros:

²¹ San Bartolomé y San Martín, antiguamente integradas en el Archipiélago de Guadalupe, han pasado a formar nuevas colectividades territoriales en la organización territorial interna en Francia y son Regiones Ultraperiféricas desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009.

- Con carácter general, el 10% del FEDER asignado a los programas de cooperación podrá ejecutarse de forma efectiva en países terceros vecinos, siempre que esto redunde en beneficio de las regiones comunitarias²².

- Con carácter específico para las regiones ultraperiféricas, la Comisión Europea lanza una iniciativa piloto de actuación concertada entre estas regiones y sus terceros países vecinos, a través de la articulación de los distintos instrumentos financieros, el FED- FEDER y el IFCD- FEDER (para el caso de Guayana) con el fin de identificar e implementar proyectos conjuntos de interés común.

En este sentido, a través de un documento interno de trabajo, la Comisión Europea propuso a principios de 2007 un sistema de programación concertada que facilitaría la utilización coordinada de los instrumentos financieros FED y FEDER y que debía estar acompañado de un diálogo reforzado entre las RUP y los países ACP de su entorno. Para su implementación se debían llevar a cabo los siguientes pasos:

- Identificación de líneas prioritarias de interés común entre las RUP y los países ACP en cada uno de los programas y espacios de cooperación concernidos. Estas prioridades comunes de cooperación debían favorecer la cohesión económica y social

de las RUP y la lucha contra la pobreza en los países ACP.

- Identificación de los montantes indicativos que serían asignados a esta cooperación en cada uno de los programas interesados (tanto en lo que se refiere al FEDER como al FED), así como las contrapartidas nacionales asociadas a estos recursos.

- Definición de un mecanismo de identificación y de selección de proyectos conjuntos compatible con las reglas de gestión del FED y del FEDER.

En este sentido, se identificaron prioridades comunes y se asociaron recursos a esta articulación con el fin de poner en marcha proyectos conjuntos financiados por ambos fondos. Para la parte FEDER, a través de los diferentes programas operativos de cooperación territorial (2007-2013) de cada uno de los espacios. Para la parte FED, a través de los Programas Indicativos Nacionales (PIN) de los países terceros y de los Programas Indicativos Regionales (PIR) de los diferentes espacios (África del Oeste, Caribe, y África Oriental y Austral) para el décimo FED (2008-2013).

Esta iniciativa es coherente con la política de desarrollo implementada por la UE con los países ACP ya que el reglamento del Consejo sobre la puesta en marcha

²² Artículo 21.3. del reglamento (CE) 1080/2006, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

del décimo FED ²³ menciona expresamente el refuerzo de la cooperación entre los países ACP y las RUP, conforme al artículo 28 del Acuerdo de Cotonú ²⁴.

2. La experiencia de programación concertada FED-FEDER en el espacio Macaronesia-África Occidental: debilidades encontradas

En el espacio de cooperación de la Macaronesia con los países de África Occidental, se está llevando a cabo esta iniciativa piloto de programación concertada a través de la articulación del Programa de Cooperación Transnacional (PCT) MAC Azores-Madeira-Canarias 2007-2013²⁵ financiado por el FEDER y los Programas Indicativos Nacionales del décimo FED de Senegal, Mauritania y Cabo Verde que podrán dedicar un montante para la cooperación con las regiones ultraperiféricas.

Se consolida así la experiencia adquirida en el periodo anterior (2000-2006) de cooperación con terceros países, los cuales participaron aproximadamente en una cuarta parte de los proyectos aprobados por el programa MAC (especialmente Cabo Verde, Marruecos y Senegal). En el ámbito de esta cooperación, las principales temáticas desarrolladas fueron: el medio ambiente, la planificación territorial, el desarrollo urbano-rural, la educación y la formación profesional.

Siguiendo las sugerencias de la Comisión Europea para la identificación y selección de proyectos en el marco de la actual experiencia piloto, el órgano gestor del programa MAC realizó los contactos necesarios destinados a la creación de Comités de Concertación paritarios con Cabo Verde, Mauritania y Senegal, compuestos por todas las partes involucradas en esta cooperación (representantes de las regiones ultraperiféricas del espacio Macaronesia, de los tres países ACP y de la Comisión Europea).

La articulación de esta programación concertada ha supuesto, sin embargo, un enorme reto y su puesta en marcha se enfrenta a graves dificultades, de tipo estructural, operativo, jurídico y financiero, que son comunes en los distintos espacios de cooperación de las regiones ultraperiféricas.

En primer lugar existen problemas estructurales relacionados con las grandes diferencias entre los actores que conforman este espacio (grandes diferencias socio-económicas, escasa financiación por parte de los países terceros) y de tipo operativo (lejanía, escasa conectividad, idioma, tipo de cambio, etc.).

Existen además dificultades vinculadas al tipo de cooperación que se tiene que desarrollar, ya que ésta se realiza entre diferentes niveles de gobernanza (regiones

²³ Reglamento (CE) 617/2007 del Consejo, de 14 de mayo de 2007, sobre la aplicación del décimo FED.

²⁴ Acuerdo de Asociación ACP-CE firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (DO L 317 de 15.12.2000).

²⁵ <http://www.pct-mac.org>.

y Estados) y, en el caso de Canarias, dentro de un espacio asimétrico donde se aplican simultáneamente las políticas de Vecindad (con Marruecos) y de Gran Vecindad (con los países ACP). A ello se suma la falta de definición de un modelo global e integral (un espacio-plataforma de cooperación reforzado) en las distintas zonas, con objetivos y ámbitos estratégicos concertados y acompañado por los foros de diálogo apropiados.

Por último, uno de los mayores obstáculos a los que se enfrentan las regiones ultraperiféricas en su estrategia de inserción regional, está ligado al hecho ya mencionado de que la cooperación con los terceros países vecinos se tiene que realizar a través de la articulación de instrumentos financieros distintos (uno presupuestario y otro extrapresupuestario), que operan con calendarios, requisitos y normas de gestión diferentes.

Todo ello, unido a la falta de información entre los actores involucrados, conduce a una falta de apropiación de las partes implicadas y dificulta muchísimo la consecución de los objetivos.

A lo largo de este periodo se han identificado además, en el marco de las reuniones de los Comités de Concertación, otras debilidades que han dificultado gravemente la articulación de esta programación concertada:

– La inexistencia de una base jurídica que regule el funcionamiento de los Comités de Concertación ha originado un retraso en su constitución. Este retraso, unido a la aplicación de la regla de descompromiso automático²⁶, supone un grave riesgo para la ejecución satisfactoria de los programas.

– La normativa estricta que establece el Reglamento del FED respecto a los Comités competentes para la evaluación y selección de proyectos, pone en cuestión la posibilidad de que los Comités de Concertación puedan decidir sobre los proyectos a financiar por el FED.

– Se constataron dificultades para la realización de una convocatoria conjunta de proyectos, proponiéndose como opción alternativa una convocatoria de proyectos dirigida de manera paralela y coordinada por los dos fondos para poder cofinanciar proyectos a través de ellos.

– Se constató también la necesidad de reforzar la coordinación entre los diferentes actores implicados en el proceso, tanto a nivel interno (dentro de la Comunidad Autónoma de Canarias) como externo (Canarias, Estado, países terceros, Comisión Europea y sus delegaciones).

– Por último, han existido también problemas de índole político que han afectado gravemente esta concertación, como

²⁶ Art. 93 del Reglamento (CE) 1083/2006, de 11 de julio de 2006, relativo a la liberación automática de compromiso.

ha sido el golpe de Estado que ha tenido lugar en Mauritania en 2008 y que tuvo por consecuencia el bloqueo de la ayuda FED a este país.

El Comité de Concertación que ha mostrado avances más significativos ha sido el constituido con Cabo Verde, en el que se pudieron identificar ámbitos prioritarios comunes para el desarrollo de proyectos concertados en sectores como la educación, la formación, la sociedad de la información, la gobernanza, el medio ambiente, la dinamización del tejido económico y empresarial, las necesidades sociales básicas y la cooperación en el ámbito cultural.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, todos los obstáculos mencionados anteriormente han impedido que se pudiera avanzar lo suficiente en el marco de los Comités de Concertación para lanzar una convocatoria específica de coordinación FED-FEDER, con prioridades comunes y apoyo FED concertado entre las tres RUP macaronésicas y los tres países de la Gran Vecindad.

El eje 3 del programa MAC, destinado a la cooperación con terceros países y a la articulación de la Gran Vecindad, lanzó en noviembre de 2009 una convocatoria dirigida, no sólo a la cooperación con los tres países de la Gran Vecindad, sino también a toda África Noroccidental y además Latinoamérica, con una dotación financiera (FEDER) inicial de 16.681.104 euros.

A esta convocatoria del eje 3 del PCT MAC se presentaron un total de 77 proyectos, todos ellos, obviamente, con la participación de algún país tercero, entre los que cabe destacar la alta participación de entidades de Cabo Verde. Los proyectos presentados solicitaron 40.365.960, 74 euros, lo que supone 2,4 veces más del FEDER disponible en la convocatoria.

En el marco de esta convocatoria, la cofinanciación por parte del FED para los proyectos aprobados en los que participen socios de los tres países de la Gran Vecindad no está garantizada de antemano. Esto significa que los socios de Cabo Verde, Senegal o Mauritania tendrán a priori que arriesgar recursos propios y contar con la posibilidad de que no se conceda la contribución de ayuda FED al proyecto una vez aprobado.

Sin embargo, la convocatoria facilita la participación de los países terceros en los proyectos al exigir únicamente una aportación total, entre todos los socios terceros, de un 5% del presupuesto global del proyecto, al contrario que en el periodo anterior (2000-2006) en el que se exigía un 10% por entidad. Por otro lado, la convocatoria establece también la posibilidad de financiar hasta un 20% de los gastos del proyecto en los terceros países a través del FEDER, siempre que estas operaciones redunden en beneficio de las regiones comunitarias²⁷.

²⁷ La posibilidad que plantea el artículo 21.3 del Reglamento (CE) 1080/2006 y que permite la ejecución efectiva en países terceros de un 10% del FEDER asignado a los programas de cooperación se aplica a la totalidad del programa y no necesariamente de forma lineal a todos los proyectos.

Como resultado de esta convocatoria, el Comité de Gestión del Interreg IVB aprobó en junio de 2010 un total de 56 proyectos, de los cuales 54 están liderados por Canarias. El país tercero que presenta el índice de participación más elevado como socio es Cabo Verde, seguido por Senegal y Mauritania. El organismo responsable del FED competente en cada uno de estos tres países de la Gran Vecindad decidirá, posteriormente, si podrán contar con la concesión de ayuda FED para la cofinanciación de los proyectos.

Sin embargo, las perspectivas no son muy favorables en este sentido debido a los calendarios distintos de ambos instrumentos financieros y a los requisitos de las próximas convocatorias del FED que no se adaptan, en muchos casos, a los proyectos del MAC. Por lo tanto, a todos los problemas mencionados anteriormente, se suma el hecho de que el FED en cada uno de los tres países de la Gran Vecindad funciona de manera diferente y tiene requisitos distintos, lo que concede poco margen de maniobra a una posible concertación. Teniendo en cuenta estos requisitos y condicionantes, el único de los tres países de la Gran Vecindad que presenta actualmente buenas perspectivas para una posible cofinanciación a través del FED es Cabo Verde.

3. La experiencia de concertación FED-FEDER de los espacios de cooperación "Caribe" y "Océano Indico"

La programación 2000-2006 en los espacios de cooperación de las demás regiones ultraperiféricas, concretamente

"Caribe" y "Océano Indico" mostró grandes dificultades a la hora de movilizar recursos financieros por parte de los terceros países, los cuales contribuyen, en la mayoría de los casos, a través de aportaciones en especie, como ha ocurrido también en el espacio "Macaronesia". Esta desigualdad financiera comporta serios riesgos para la consolidación del partenariado, la ejecución de las operaciones y la implementación de proyectos estructurantes, con el agravante de que la cooperación en estos espacios está necesariamente centrada en los países terceros.

Existen, sin embargo, algunas experiencias de proyectos concertados entre el FED y el FEDER, aunque su número es considerablemente bajo tanto en el periodo anterior como en el actual.

Para el espacio "Caribe" se puede citar como ejemplo el proyecto RECIC-DFA, dentro del Interreg IIIB, destinado al refuerzo de las capacidades institucionales y comerciales de los Departamentos franceses de ultramar del Caribe de cara al Acuerdo de Partenariado Económico entre el CARIFORUM y la UE. Este proyecto, pilotado por el Consejo Regional de Guadalupe y en el que participaron los Consejos regionales de Guayana y Martinica, contó con la participación como socio del CARIFORUM.

Otro proyecto exitoso de concertación FED-FEDER ha sido, por ejemplo, el proyecto PRPV (Programa Regional de Protección de los Vegetales), implementando entre La Reunión y los países de la COI en el espacio "Océano Indico". Este proyec-

to, perteneciente al periodo de programación anterior, y ya finalizado, ha permitido la coordinación de actividades científicas y técnicas, complementarias y paralelas, y la puesta en marcha de una red regional de protección de los vegetales entre todos los Estados de la Comisión del Océano Indico.

En el período de programación actual, dentro del Programa Operativo de Cooperación Territorial Europeo "Océano Indico" no se han aprobado aún proyectos concertados ya que la puesta en marcha de dicho programa operativo ha sufrido un retraso. Se han constatado también dificultades políticas ligadas al golpe de Estado que tuvo lugar en Madagascar. El Comité de concertación FED-FEDER se reunió por primera vez en noviembre de 2009 en la isla de La Reunión con el fin de identificar proyectos susceptibles de ser objeto de una articulación FED/FEDER de cara a una posible financiación paralela o articulada.

Actualmente, el único espacio que muestra algunos avances en términos de concertación FED-FEDER es el espacio "Caribe". Uno de los motivos que ha propiciado estos avances es la existencia de un diálogo más fluido con el CARIFORUM (algo prácticamente inexistente en la zona Macaronesia con respecto a la Comunidad Económica de Estados del África del Oeste (CEDEAO/ECOWAS), por ejemplo), así como el hecho de que el CARIFORUM sea miembro del Comité de Pilotaje del programa "Caribe" y conozca los procedimientos del FEDER.

Otro de los motivos de estos avances es la existencia, desde 2005, de grupos de trabajo específicos integrados por representan-

tes del CARIFORUM, los Departamentos Franceses de Ultramar del Caribe, los Países y Territorios de Ultramar y la Comisión Europea, que se constituyeron a raíz del seminario *Clovis de Beauregard* sobre cooperación regional en el Caribe. Estos grupos de trabajo, que representan espacios de diálogo para la posible concertación, se centran en cuatro ámbitos de interés común, concretamente: la gestión de riesgos de las catástrofes naturales, el comercio y la inversión, el VIH/SIDA y la interconexión.

Algunos de ellos, especialmente en los ámbitos de comercio/inversión y VIH/SIDA, han podido identificar y lanzar proyectos concertados de interés común. Sin embargo, estos grupos de trabajo han mostrado también deficiencias, ya que la falta de recursos humanos específicos dedicados a su coordinación, ha tenido como resultado un número insuficiente de reuniones desde su puesta en marcha. En este sentido, se constata la necesidad de crear dispositivos complementarios para poder transformar los enfoques comunes en proyectos operacionales concertados.

Existen también serias dificultades vinculadas al hecho de que las reglas de programación de los dos fondos sean muy diferentes y en, muchos casos, poco compatibles con los condicionamientos del programa operativo en materia de programación y de ejecución financiera.

4. Identificación de fortalezas

A pesar de todas estas dificultades, existe una clara voluntad política entre

todas las partes involucradas en este proceso (Estados Miembros, Comisión, RUP y países ACP), conscientes del gran potencial que tiene la inserción regional como estrategia de desarrollo para las RUP, que redunda además en beneficio de los países terceros y de la UE.

De hecho, la UE ha hecho de la inserción regional de las RUP en sus respectivos entornos geográficos uno de los tres ejes prioritarios de acción de su estrategia comunitaria de desarrollo en favor de estas regiones, tal y como establece la Comunicación de 2004 y en coherencia con el artículo 28 del Convenio de Cotonú, que menciona la importancia de la cooperación entre los países ACP y las RUP.

Por otro lado, en su Comunicación de 2008, la Comisión Europea reconoce que las RUP son verdaderas puntas de lanza de la UE que permiten una presencia real de Europa en áreas geográficas alejadas del continente europeo, actuando como colaboradores estratégicos para la aplicación de las políticas de cooperación y contribuyendo a promover espacios de estabilidad y prosperidad en distintas zonas del mundo.

En este contexto, el "nuevo paradigma" reflejado en la estrategia comunitaria hacia las RUP apuesta por el aprovechamiento de estas ventajas comparativas para impulsar los procesos de desarrollo de estas regiones y la mejora de su cohesión económica y social.

En términos de cooperación con terceros países, este valor añadido procede fun-

damentalmente del potencial endógeno de las RUP, que se traduce concretamente en dos ventajas:

- una posición geográfica y una realidad geopolítica diferente de la de la Unión Europea, que hace de estas regiones una avanzadilla de Europa en diferentes partes del mundo. Su ubicación en entornos con un menor nivel de desarrollo puede además conferirles un papel motor en el crecimiento de sus respectivas zonas geográficas, lo que las convierte en "fronteras activas" de la UE en el mundo.

- unas características geomorfológicas y climáticas singulares, que ofrecen una gran biodiversidad y una gran riqueza de recursos naturales (marinos, pesqueros, agrícolas, forestales, etc.) que constituyen ventajas primordiales para la investigación científica en ámbitos especializados y que hacen de las RUP laboratorios de ideas en los que los grandes retos planteados a nivel mundial pueden delimitarse, analizarse y modelizarse, proporcionando una experiencia importante para sus zonas geográficas y para el conjunto de la Unión.

Se trata de un potencial aún por explotar, sin embargo las RUP han comenzado ya a desarrollarlo a través de la cooperación, lo que les aporta otra ventaja comparativa en sus respectivas zonas: la experiencia y la especialización.

Canarias posee, por ejemplo, un valor añadido con respecto a la cooperación efectuada por otros actores nacionales e internacionales con los terceros países de su zona

geográfica en ámbitos como el fortalecimiento administrativo, la ordenación del territorio, la educación, la formación profesional, las energías renovables, el agua, el medio ambiente, las ciencias marinas o la I+D+i aplicada al desarrollo. Su capacidad investigadora en ámbitos de especial interés para sus vecinos representa una oportunidad interesante por su posibilidad de ser exportada a los países de su entorno.

Por otro lado, el desarrollo y crecimiento económico de África abre nuevos mercados potenciales y nuevas posibilidades de negocio para Canarias al poder convertirse, por ejemplo, en plataforma logística, puerto *hub* o centro de comercio y servicios.

Al mismo tiempo, la existencia de un espacio de cooperación reforzado que propicie el desarrollo de proyectos estructurantes conjuntos en sectores clave, así como los intercambios comerciales, culturales, sociales, de investigación, de formación profesional, etc. redundaría también en beneficio de los países africanos próximos y en sus estrategias de desarrollo, con claros efectos multiplicadores.

El aprovechamiento de estas oportunidades pasa necesariamente por una mayor inserción regional de Canarias y de todas las RUP en sus entornos geográficos próximos a través de los dispositivos adecuados.

IV. POR UNA ESTRATEGIA DE GRAN VECINDAD EFECTIVA. OPCIONES Y PERSPECTIVAS

La experiencia de los actuales programas de cooperación territorial de las RUP demuestra que éstos no están adaptados de forma conveniente y coherente a la realidad de estas regiones y de sus socios en el marco de las políticas comunitarias, tal y como hemos puesto de manifiesto en el apartado anterior. La implementación de la estrategia de inserción regional de la UE a favor de las RUP se está mostrando, por tanto, ineficaz ya que no permite aprovechar de manera óptima los recursos y potencialidades existentes ni dotar de contenido real al Plan de Acción de Gran Vecindad, lanzado en 2004. La situación actual debería reconducirse a través de soluciones reglamentarias y financieras adecuadas que se adapten a las características y al tipo de cooperación implementada entre las RUP y los países terceros en sus respectivos espacios.

A continuación proponemos algunas pistas de reflexión, no exhaustivas, dirigidas a la búsqueda de soluciones en este sentido, que puedan contribuir a mejorar la inserción regional de las RUP y a alcanzar una estrategia de Gran Vecindad más efectiva. Esta reflexión se enmarca en el contexto de un debate más amplio y que se encuentra actualmente aún abierto: el futuro de la política de cohesión y las nuevas perspectivas financieras en la UE para el periodo post-2013.

El análisis de posibles alternativas se divide, por tanto, en dos bloques teniendo en cuenta ambos periodos presupuestarios: por un lado, la posible adaptación de los programas INTERREG actuales (hasta

2013) y por el otro, las posibles opciones y medidas para el periodo posterior a 2013.

1. Adaptación de los Programas INTERREG actuales hasta 2013

Un primer problema que presentan los programas actuales de cooperación territorial de las RUP es que no conceden una cabida real a los actores de los terceros países de los respectivos entornos geográficos. A pesar de que los programas establecen claramente cuáles son los terceros países con los que se puede cooperar en cada uno de los espacios, no se contempla, sin embargo, ninguna financiación "adicional" afectada especialmente a los programas para los socios de estos países.

La solución a este problema podría pasar por la búsqueda de algún remanente del FED o por la reasignación de fondos no utilizados para incluirlos en el programa. No tendría que tratarse necesariamente de una cantidad muy elevada ya que, por ejemplo, un 10% del FEDER asignado a estos programas supondría alrededor de 15 millones de euros para los cuatro programas. Por otro lado, las aportaciones de ambos instrumentos financieros podrían ser "asimétricas", es decir, la asignación no tendría que ser necesariamente en un 50% con cargo al FEDER y en un 50% con cargo al FED.

Una modificación de este tipo en los actuales programas de cooperación territorial de las RUP no requeriría una base jurídica nueva, sino que se podría realizar a través de una mejor aplicación de la legislación en vigor.

De hecho, el art. 10 del Reglamento (CE) nº 617 del Consejo, de 14 de mayo de 2007, sobre la aplicación del décimo FED con arreglo al Acuerdo de Asociación ACP-CE señala que *"la Comisión podrá decidir otorgar los fondos contemplados en el artículo 1, apartado 2, letra a), inciso i) del Acuerdo interno (i.e. 21.966 millones € que se asignarán al grupo de Estados ACP) (...) a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, cuando el proyecto o programa afectado tenga naturaleza regional o transfronteriza y se ajuste al artículo 6 del Anexo IV del Acuerdo de Asociación ACP-CE. (...)".*

Por otro lado, el mencionado artículo 6 del Anexo IV del Acuerdo de Asociación ACP-CE señala en su apartado 2 que *"la cooperación regional puede incluir a los países y territorios de ultramar y a las regiones ultraperiféricas. La financiación para posibilitar la participación de estos territorios será adicional a los fondos asignados a los Estados ACP en el marco del Acuerdo."*

De esta forma, los programas adaptados incluirían dos instrumentos financieros distintos vinculados a los diferentes socios: por un lado, el FEDER para los socios europeos y, por otro, el FED para los socios de terceros países. En este sentido, existen ya en la UE precedentes de proyectos financiados con fuentes financieras distintas como es el Programa de la Región del Mar Báltico en el que conviven tres fuentes de financiación diferentes: el FEDER para los socios de la UE, el IEVA para los socios no europeos incluidos en la vecindad y el

Fondo Noruego (que no es un fondo de la UE) para los socios noruegos. El manual del Programa de la Región del Mar Báltico detalla con gran precisión la gestión del programa, y podría servir de guía para los Programas INTERREG adaptados.

Por otro lado, existe además la experiencia previa adquirida por la Comisión Europea en los primeros Programas de Vecindad (2004-2006), en los que se coordinaba el FEDER con los instrumentos de acción exterior PHARE, TACIS y MEDA, antes de la puesta en marcha del Instrumento de Vecindad.

Teniendo en cuenta todos estos factores, existen, por lo tanto, determinadas adaptaciones de tipo general que podrían realizarse en los distintos espacios de cooperación y que podrían contribuir a mejorar la situación actual, concretamente:

- La aportación de financiación adicional de remanentes del FED afectada al programa para los socios de los terceros países.

- La ampliación y/o modificación de las áreas prioritarias de intervención con la participación de todos los socios del programa, incluyendo temas de relevancia especial como la gestión de fronteras, la inmigración, el comercio, el diálogo político sobre terrorismo internacional, etc.

- La modificación de las estructuras de gestión establecidas en los programas, con el fin de dar cabida a todos los socios en las mismas.

- El establecimiento de procedimientos de selección y de aprobación de proyectos que conduzcan a una convocatoria única, con independencia de la fuente de financiación.

- La aplicación del "principio de Jefe de Fila": La coordinación se realizaría a través del Jefe de Fila de los proyectos que es el que recibiría todos los fondos correspondientes al mismo, el que los distribuiría entre los socios, el responsable de la certificación de los gastos de todos los socios a la Comisión Europea y de asumir las responsabilidades establecidas en los programas operativos para los jefes de fila de los proyectos.

- La gestión del programa se realizaría de acuerdo con los reglamentos que regulan el FEDER y la normativa de contratación pública europea. Sin embargo, los socios que reciban financiación del FED deberán acogerse a los procedimientos contractuales establecidos en la "Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la CE"²⁸ así como a las normas que regulan la gestión del FED (en materia de control, cofinanciación, anticipos, etc.).

²⁸ Esta guía práctica, aplicada a partir del 1 de enero de 2009, es la principal y única herramienta de trabajo que explica los procedimientos de adjudicación aplicables a los contratos de ayuda exterior de la UE financiados con cargo al presupuesto general de la UE y al Décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

2. Análisis de alternativas para el periodo posterior a 2013

Las posibles opciones para el periodo posterior a 2013 dependerán de muchos factores que desconocemos a fecha de hoy, entre ellos, de cómo se articule la financiación de la Política de Vecindad en las próximas perspectivas financieras.

En el periodo actual, dicha financiación se ha realizado a través de aportaciones del FEDER²⁹ y con cargo a fondos del IEVA³⁰. Sin embargo, esta estructura presupuestaria es poco probable que se mantenga en el futuro. En su lugar, parecería lógico que la financiación correspondiente a la futura Política de Vecindad se incluyera en su totalidad en la rúbrica relativa a las relaciones exteriores, quedando por lo tanto totalmente desvinculada de la Política de Cohesión.

La consecuencia de este posible escenario sería que la cooperación territorial europea, financiada con el FEDER, se limitaría a las fronteras interiores de la Unión, mientras que la cooperación territorial en las fronteras exteriores de la Unión sería competencia exclusiva de Relaciones Exteriores (RELEX) y se financiaría con su propio presupuesto.

En cuanto al posible encaje de las regiones ultraperiféricas dentro de este

marco, una primera posibilidad que permitiría hacer más sencilla y eficaz la cooperación territorial sería la inclusión de éstas en el futuro Instrumento de Vecindad. Para ello sería necesaria una modificación del actual Reglamento del IEVA.

Esta opción se presenta, sin embargo, complicada, teniendo en cuenta los antecedentes y las dificultades que han mostrado las negociaciones para el periodo actual (2007-2013), en el que la Política de Vecindad está centrada en la Europa continental y sus fronteras exteriores, que en el Sur llegan solamente al Mediterráneo, y que no se adapta a la realidad geopolítica de las RUP. La integración de las RUP en el futuro IEVA sólo sería posible mediante una decisión política de la UE, ya que requeriría la inclusión de los terceros países vecinos de las RUP en la Política de Vecindad.

Se trata de la única opción que podría garantizar un tratamiento uniforme de todas las regiones ultraperiféricas, pero, como ya hemos señalado, es una opción con evidentes connotaciones políticas.

Una segunda alternativa consistiría en la creación de unos auténticos programas integrados FEDER-FED, a través de la adaptación de los actuales programas INTERREG, en la línea de lo ya propuesto en el apartado anterior.

²⁹ Recogidas en el presupuesto comunitario en la rúbrica 1b “Cohesión para el crecimiento y el empleo: Objetivo de cooperación territorial europea – relaciones exteriores”.

³⁰ Incluidos en la rúbrica 4 “La Unión Europea como socio mundial: Instrumento Europeo de Vecindad y Partenariado – relaciones exteriores”.

En este contexto, existirían dos posibles escenarios para el periodo posterior a 2013, ya que desconocemos aún si se llevará a cabo una presupuestarización del FED o no. Dependiendo de este factor, las dos posibles opciones serían:

- En caso de que el FED se incluyera en el presupuesto comunitario se podría crear, de manera similar al Instrumento de Vecindad actual, un Instrumento de Gran Vecindad para las RUP a través de la aprobación de un Reglamento específico.

- Si se mantiene la situación actual y el FED no se integra en el presupuesto comunitario, se podría operar con dos fuentes financieras distintas y una programación y gestión conjunta, tal y como proponemos en el apartado anterior.

Dentro de este contexto, será necesario contar con un futuro instrumento financiero que presente unos criterios de elegibilidad territorial adaptados a la realidad de las RUP. En el ámbito de la cooperación transfronteriza, por ejemplo, sería necesario proponer la aplicación de un criterio de elegibilidad automático que tenga como consecuencia suprimir el criterio NUTS II o III³¹ y las fronteras marítimas de 150 km³².

En cuanto al objetivo de cooperación territorial europea en el ámbito de la política de cohesión, no tenemos ninguna pista de cómo va a evolucionar. De acuerdo con el debate que existe actualmente, es posible que la cooperación transnacional evolucione hacia una cooperación territorial más estratégica en línea con el nuevo enfoque de cooperación macro-regional, iniciado en el mar Báltico. Dentro de este marco las RUP van a tener, como siempre, un encaje difícil.

En este sentido, el concepto de macro-región requiere actualmente la participación de varias regiones pertenecientes a varios Estados miembros, requisito que las RUP no podrán cumplir. Además, este nuevo enfoque macro-regional solo se refiere, por ahora, a la cooperación realizada en el interior de Europa, no vinculando por lo tanto a los terceros países. En cualquier caso, las regiones ultraperiféricas tendrán que estar atentas a posibles evoluciones en este sentido.

Por lo demás, en el ámbito de la futura cooperación territorial, el escenario más positivo para las RUP sería que éstas siguieran incluidas en la cooperación transnacional, con espacios de cooperación propios y una dotación de fondos adecuada.

³¹ Actualmente la clasificación NUTS III incluye, excepcionalmente, a toda la Comunidad Autónoma de Canarias como elegible en el ámbito de la cooperación transfronteriza. Sin embargo, este criterio fue modificado por la Comisión Europea el 1 de febrero de 2007 a través del Reglamento (CE) 105/ 2007 que modifica los anexos del Reglamento (CE) 1059/2003 por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales (NUTS), de forma que, en lo que respecta a Canarias, el nivel NUTS III de la clasificación pasaría a ser sólo la isla. Esto significa que si se aplicaran actualmente los criterios aprobados en 2007, sólo Fuerteventura sería elegible a la cooperación transfronteriza.

³² La aplicación automática de este criterio excluye actualmente a Madeira y a Azores de la cooperación transfronteriza, como ya hemos señalado anteriormente.

También sería deseable que todas las RUP participaran en la cooperación transfronteriza, en el caso de que se siga manteniendo la financiación para las fronteras con terceros países de no vecindad, como antecedente para un eventual Instrumento de Gran Vecindad.

V. CONCLUSIONES

Las RUP poseen un valor añadido en términos de cooperación con los terceros países vecinos debido a su experiencia, especialización y especiales condiciones geomorfológicas y geopolíticas que las convierte en catalizadores de desarrollo en sus respectivas zonas y en fronteras activas de Europa.

El refuerzo de la inserción regional en sus respectivos espacios es pertinente con las políticas comunitarias en favor de estas regiones y de los terceros países vecinos, redundando en beneficio de todos los implicados y propiciando la creación de espacios de estabilidad y prosperidad en las fronteras exteriores de Europa.

Para las RUP, en el contexto de crisis actual, una estrategia de inserción regional que propicie la creación de un espacio de cooperación reforzado de intercambio económico, comercial, cultural, social, de investigación, de servicios... podría contribuir notablemente a mejorar la diversificación y la internacionalización de su economía, aportando empleo estable y de calidad.

Sin embargo, a pesar de la existencia de este potencial y de que los objetivos son compartidos y pertinentes para las políticas

de desarrollo de los diferentes actores de esta cooperación, existen graves impedimentos que dificultan el aprovechamiento de estos recursos y capacidades.

A pesar de los esfuerzos desplegados por todas las partes implicadas, la experiencia de los actuales programas de cooperación territorial de las RUP demuestra que éstos no están adaptados de forma conveniente y coherente a la realidad de estas regiones y de sus socios en el marco de las políticas comunitarias. La articulación de instrumentos tan diferentes como el FED y el FEDER, sumado a las complicaciones previas que existen en estos espacios de cooperación (escasa financiación por parte de los terceros países, desigualdades socio-económicas, escasa conectividad, etc.) dificulta muy seriamente la implementación de proyectos conjuntos y estructurantes. La estrategia resulta ineficiente ya que el volumen de esfuerzo que hay que desplegar es enorme en comparación con los resultados que se consiguen.

Este hecho sitúa a las RUP en una situación de desigualdad respecto a otras regiones europeas continentales situadas también en las fronteras exteriores de la UE y que se benefician en su cooperación con terceros países de instrumentos financieros más sencillos y eficaces.

Son necesarias, por tanto, medidas adaptadas y coherentes a la realidad de estos espacios que doten de contenido al Plan de Acción de Gran Vecindad y permitan materializar el "nuevo paradigma" propugnado por la UE en su estrategia hacia las RUP.

Entre estas medidas cabe destacar:

- La definición y potenciación de un modelo de espacio-plataforma de cooperación reforzada en las distintas zonas, un verdadero Plan de Acción de Gran Vecindad, con objetivos y ámbitos de actuación concertados y acompañados de foros de diálogo interinstitucionales y sectoriales apropiados.

- Una mayor implicación de todos los actores concernidos (Estados miembros, países terceros, Comisión Europea, RUP) y una mejor coordinación entre ellos bajo un

padrinazgo activo de la UE, lo que propiciaría una mayor visibilidad, información y apropiación en los distintos espacios de cooperación.

- La aplicación de soluciones reglamentarias y financieras adecuadas, específicas y eficaces que se adapten a los espacios y al tipo de cooperación de las RUP.

- El fomento de un diálogo y una cooperación más fluida y reforzada entre las RUP y las organizaciones internacionales de integración regional de sus respectivas zonas (CEDEAO, CARIFORUM, COI, etc.).