

La política regional europea y la cooperación transfronteriza. Los programas interreg (*)

José Baños Torres
Alfredo Iglesias Suárez
Universidad de Castilla-La Mancha

1. INTRODUCCION

Hacer un análisis pormenorizado de la Política Regional Comunitaria en los momentos actuales es un hecho prácticamente imposible en unas pocas páginas, más aún si cabe cuando las circunstancias coyunturales de los distintos territorios pueden hacer variar la definición de los problemas de una zona concreta en un momento dado.

Es nuestro propósito, sin embargo, destacar los aspectos más sobresalientes de este tipo de política, como paso previo al análisis más detallado de las iniciativas comunitarias referidas a la cooperación transfronteriza y los programas a través de los cuales se trata de conseguir la misma, es decir, los Programas INTERREG.

Por tanto, es obligado comenzar nuestro estudio haciendo referencia a la Política Regional Comunitaria, diferenciando, a su vez, los distintos períodos que se pueden definir de la misma y, en concreto, antes y después de 1988, y en este último, antes y después de los Consejos Europeos de Maastricht y Edimburgo. En este contexto y derivado de esta Política, analizamos por último la iniciativa que se destina a la Cooperación Transfronteriza y a los Programas INTERREG.

(*) Agradecemos al Consejo de Redacción los valiosos comentarios, que han contribuido a mejorar este trabajo. Las deficiencias y errores que pudiesen subsistir son de exclusiva responsabilidad de los autores.

2. POLITICA REGIONAL DE LA UNION EUROPEA

2.1. Política regional comunitaria hasta 1988

Desde que en 1957 se crea la Comunidad Económica Europea, la situación regional de los diferentes territorios comunitarios se ha constituido como uno de los problemas fundamentales que era preciso resolver sin dilación, más aún si cabe cuando las disparidades regionales han ido acrecentándose de manera ostensible, después de cada una de las distintas ampliaciones que ha conocido la Comunidad. Ello implica analizar la Política Regional Europea que se ha ejecutado en las distintas etapas que han tenido lugar en los ya casi cuarenta años de vida de la Comunidad.

Si partimos del Tratado de Roma, se observa como esta Política Regional Europea ni siquiera se llegó a mencionar de manera explícita en él mismo, que entró en vigor el 1 de Enero de 1958. Tan solo, se expresaba el deseo de alcanzar una «expansión continua y equilibrada», con la que junto al objetivo máximo de lograr la unidad de las economías de los diversos estados, se lograra un desarrollo de forma armónica, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y paliando el retraso de las menos favorecidas. Sin embargo, a pesar de esta declaración de intenciones, la necesidad de una verdadera política regional comunitaria no se reconoció hasta octubre de 1972 en la Conferencia de París, donde los Jefes de Estado y de Gobierno aconsejaron a las instituciones comunitarias crear un Fondo de Desarrollo Regional que, en coordinación de las políticas de los Estados miembros, pudiesen corregir los principales desequilibrios de la Comunidad.

Probablemente, este retraso se justificaba al lograr la propia Comunidad de los Seis, una tasa de crecimiento elevada (5,4% como media anual entre los años 1960 y 1970), que, sin embargo, no fue uniforme, ni geográficamente equilibrada. De esta forma, la filosofía que se encontraba presente en el Tratado de Roma, según la cual las fuerzas del mercado podrían corregir estas diferencias espaciales por sí solas sin afectar, por tanto, al principio de competencia, no tenía los resultados esperados.

Sin embargo, existió además un segundo grupo de razones, de carácter político-presupuestario, para que finalmente se crease ese fondo de ayuda para las regiones comunitarias con problemas. Según LAZARO

ARAUJO «la preparación de la primera ampliación del mercado común, que significó la incorporación el 1 de Enero de 1973 del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, puso de manifiesto que la estructura presupuestaria comunitaria, en la que se daba prioridad a la agricultura continental, plantearía muchos inconvenientes. En concreto, el Reino Unido presionó para recuperar parte de sus aportaciones al presupuesto comunitario por la vía de las ayudas a sus regiones industrializadas en declive, al no poder hacerlo a través de los productos agrícolas apoyados por la Comunidad Económica Europea».

Esta falta de explicitación de la Política Regional Comunitaria se mantuvo hasta el 18 de Marzo de 1975, cuando el Consejo de Europa aprueba el Reglamento 724/1975, relativo a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al tiempo que se crea el Comité de Política Regional, como órgano consultivo y asesor, lo que significa un claro cambio en el ejercicio de la política regional comunitaria, sin que ello tuviese que implicar la renuncia a la libertad de mercado que debía estar presente en el ejercicio de cualquier actividad que se desarrollase dentro de la Comunidad.

Sin embargo, el Fondo «tropezó», en sus primeros años, con un grave problema de funcionamiento. Nos referimos a la «ridícula» dotación de recursos, que apenas llegaba al 5% del presupuesto comunitario, y que fue aumentada en función de las distintas ampliaciones de la Comunidad.

Sus primeras intervenciones fueron acciones comunitarias complementarias de las medidas de política regional aprobadas por los Estados miembros, siempre con la idea del llamado «principio de adicionalidad», tratando de evitar que los Estados utilizaran los créditos del Fondo para reducir su propio esfuerzo nacional. En cualquier caso, la puesta en marcha del Fondo no implicaba interferencia alguna en la política regional de los Estados miembros, ya que éstos eran libres de elegir los instrumentos que mejor se adaptasen a las necesidades particulares de sus regiones.

Este primer FEDER se configuró como un instrumento subsidiario de la política regional de cada Estado, no pudiéndose hablar de una política regional comunitaria propiamente dicha, con decisiones autónomas en relación a las de los Gobiernos nacionales, hasta 1979, año en el que se produjo una modificación significativa del fondo regional, pasando de la mera coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros a las orientaciones y prioridades de la política regional comunitaria. A partir

de este momento, las intervenciones del FEDER, como acciones propiamente comunitarias, aumentaron de manera significativa.

El reparto inicial del presupuesto se realizó mediante un sistema de cuotas, a solicitud del Estado miembro, con la presentación de un Programa de Desarrollo Regional (PDR). Hasta el Reglamento de 1979, a cada Estado miembro se le asignaba una cuota (porcentaje de la dotación total del Fondo), mientras que con la nueva situación no todos los recursos se repartían sino que, por el contrario, la Comisión disponía de un margen financiero del 5% del total para actuaciones de carácter regional con criterios netamente comunitarios, constituyendo lo que se denominó «sección fuera de cuota». Sin embargo, era evidente que el FEDER seguía cumpliendo con el principio de subsidiariedad de las políticas regionales de cada país, ya que éstos mantenían un 95% para los proyectos que entendían como más convenientes para sus respectivos territorios.

A partir de entonces, se comenzaron a considerar cuestiones tales como el análisis socioeconómico de las regiones, la coordinación con las políticas regionales de los Estados miembros o la dimensión regional de las políticas comunitarias. Todo ello dio lugar al Reglamento de 1987/84, que ordenó la política regional comunitaria hasta 1988. Durante este período de tiempo, y más concretamente en 1985, se reformó nuevamente, introduciendo un nuevo sistema de reparto denominado «de horquillas», según el cual a cada Estado ya no le correspondería previamente una cuota fija, sino que se le garantizaría un límite inferior mediante créditos comprometidos, siempre que se presentasen solicitudes para proyectos de inversión que cumplieren con los requisitos establecidos, mientras que el límite superior sería factible si el Estado correspondiente aplicara las prioridades y los criterios que fijaba el reglamento en su plan de desarrollo, aumentando así el margen de maniobra del que disponía la Comisión.

De manera paralela, se crean los programas comunitarios, produciéndose de manera paralela un compromiso de que, coincidiendo con la finalización de 1987, la sección fuera de cuota debería pasar del 5 al 20% de su dotación. Esta parte se dedicaría a los denominados programas comunitarios, entendidos como conjuntos de acciones coherentes plurianuales, ligados directamente a la realización de objetivos comunitarios y a la aplicación de políticas de la Comunidad. Estos Programas Comunitarios, que se realizaban a iniciativa de la Comisión, afectaban de manera simultánea a varios países miembros, al contrario de lo que ocurría con los Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC), cuya

iniciativa partía de las autoridades nacionales y, por tanto, sus objetivos y consecuencias se circunscribían al ámbito nacional.

En 1986, con la aprobación del Acta Unica y teniendo en cuenta la incorporación de España, Grecia y Portugal, es cuando verdaderamente la Política Regional, para la cohesión económica y social comunitaria, comienza a tomar cuerpo como uno de los fundamentos de la Comunidad Económica Europea, para la realización efectiva del Mercado Unico. En concreto el Acta de Unión Europea incorpora dos preceptos fundamentales para el futuro de la Comunidad Económica Europea:

a) La construcción del mercado interior en el transcurso de un período que terminaría el 31 de Diciembre de 1992 (artículo 8 A).

b) La cohesión económica y social, proponiéndose, en particular «reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas» (artículo 130 A), lo que implicaba la necesidad de replantearse la política regional comunitaria.

Con el Acta Unica Europea se produce, de este modo, un cambio radical en la manera de entender la Política Regional Comunitaria. De una confianza plena en el mercado, como mecanismo capaz de corregir los desequilibrios regionales, se pasó a la idea de que éstos estaban aumentando con él mismo, es decir, que las regiones más ricas seguirían creciendo en mayor medida que las menos desarrolladas, las cuales tendrían cada vez más dificultades para su desarrollo. Se hacía necesaria, tal como se establecía en el Informe PADOA SCHIOPPA (1987), una mayor homogeneidad en las estructuras tanto económicas como sociales de las distintas zonas que integran la Comunidad Europea, para amortiguar las posibles tensiones sociales (aparición de problemas raciales en distintos países), políticas y económicas.

2.2. La reforma de la política regional comunitaria de 1988

Esta firma del Acta Unica, hizo que, por fin, se considerase la gravedad que suponían las disparidades regionales en la CE. Ello provocó un cambio radical de la Política Regional Comunitaria, que se llevó a cabo con la reforma de los Fondos Estructurales FEDER, FSE y FEOGA-Orientación, aumentando de manera sustancial los recursos que en ellos se incluyen, y modificando el funcionamiento que hasta entonces se había realizado. En concreto:

- En 1993, los Fondos deben suponer el doble de los que existían en 1987.
- Se establecen los nuevos Reglamentos referidos a los Fondos y, en concreto, los dos nuevos, con los cuales se comienza una Política Regional más acentuada. Se trataba, por un lado, del Reglamento (CEE) nº2052/88 del Consejo, de 24 de junio, o también denominado Reglamento Marco, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como la coordinación entre sí y con los demás instrumentos financieros y, por otro lado, el Reglamento (CEE) nº4253/88, de 19 de diciembre, por lo que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88.
- En el Reglamento Marco, quedan establecidos los cinco objetivos prioritarios de la Política Regional:
 - * Objetivo 1, para regiones menos desarrolladas, con un PIB per capita inferior al 75% de la media comunitaria.
 - * Objetivo 2, para regiones industriales en declive.
 - * Objetivo 3, para combatir el paro de larga duración.
 - * Objetivo 4, con el fin de facilitar la inserción profesional de jóvenes.
 - * Objetivo 5a, con el que se pretende acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.
 - * Objetivo 5b, para fomentar el desarrollo de zonas rurales.

De éstos, los objetivos 1, 2 y 5b tienen un marcado carácter territorial, en tanto que los restantes se caracterizan por su naturaleza funcional.

- En dichos Reglamentos, se recogen, asimismo, los cinco principios esenciales de la reforma:
 - * Principio de concentración, de las actuaciones de los diversos Fondos en los cinco objetivos citados.
 - * Principio de autonomía, que se daba al FEDER, al aumentar el porcentaje de la «sección fuera de cuota» hasta el 15%.

- * Principio de cooperación, que se hacía necesaria entre los diversos agentes que tuviesen participación en las acciones cofinanciadas por los fondos.
- * Principio de programación, por el que se obligaba a las distintas regiones a programar sus actuaciones, de acuerdo con el objetivo por el cual se definiesen. Dentro de este principio, es destacable la creación de los Marcos Comunitarios de Apoyo, realizados por la Comisión en colaboración con los Estados miembros.
- * Principio de adicionalidad, con el fin de que los recursos comunitarios se utilicen para incrementar, y no sustituir, los fondos nacionales destinados a la política regional.

2.3. Política regional de la unión europea después de Maastricht

Se trata, quizás, de la última etapa, vigente en la actualidad, la cual nace con la reforma de los Fondos en 1993, cuya base se encuentra en la Cumbre de Maastricht de 1991. En este período, se profundiza en la búsqueda de la cohesión económica y social, por lo que junto a los Fondos Estructurales ya mencionados, se crea un nuevo fondo, «Fondo de Cohesión», cuyos destinatarios son los cuatro países menos desarrollados de la Comunidad, que cuentan con un PNB inferior al 90% de la media comunitaria, y cuyo objetivo final son las inversiones en medio ambiente y grandes redes de comunicación, que se produzcan en los mismos.

Los nuevos Reglamentos que se aprueban por la Comisión, a partir de la reunión de Edimburgo, no implican modificaciones sustanciales de los Fondos, respecto de la filosofía nacida en la Reforma de 1988. Con ellos, se persigue una mejora de la eficacia de dichos Fondos, como consecuencia directa de los aspectos contenidos en el «Paquete Delors II», que supone el perfeccionamiento de los principios de la reforma anterior, y el aumento de las dotaciones financieras, llegando a la duplicación de los créditos de compromiso para las regiones Objetivo 1.

En concreto, la distribución de los recursos para las regiones de los distintos países, distinguiendo entre aquéllos que sólo reciben Fondos Estructurales y los que, además de contar con estos recursos, disponen de los que se incluyen en el Fondo de Cohesión, es decir, España, Grecia, Irlanda y Portugal, es la siguiente, en el período 1993-1999:

CUADRO 1
DISTRIBUCION DE RECURSOS REGIONES OBJETIVO 1
(Mill. ECUs de 1992)

PAISES CON SOLO FONDOS ESTRUCTURALES	
Alemania	14,0
Bélgica	0,8
Francia	2,4-2,6
Italia	17,1-18,9
Países Bajos	0,2
R. Unido	2,2-2,7
PAISES CON FONDOS ESTRUCT. MAS FONDO DE COHESION	
España	36,5-38,5
Grecia	19-20
Irlanda	8,1-9,3
Portugal	19-20

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas

Pero, también es necesario atender a la distribución de los Fondos Estructurales y del IFOP propuesta por la Comisión el 21 de Octubre de 1993 (Ver Cuadro núm. 2):

CUADRO 2
DISTRIBUCION POR ESTADOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES
PARA EL OBJETIVO NUM. 1 (1994-1999)

Estados miembros	Mill. ECUs (de 1994)	% Particip.	Pobl. Obj.1 (en miles)	% Poblac. total	ECUs/hab.	Indice (%)
Grecia	13.980	14,90	10.153	11,30	1.377	132,10
España	26.300	28,00	23.314	25,90	1.128	108,30
Irlanda	5.620	6,00	3.524	3,90	1.595	153,10
Portugal	13.980	14,90	9.362	10,40	1.493	143,30
Bélgica	730	0,80	1.280	1,40	570	54,70
Alemania	13.640	14,50	15.974	17,70	854	82,00
Francia	2.190	2,30	1.688	1,90	1.297	124,50
Italia	14.860	15,80	21.184	23,50	701	67,30
Holanda	150	0,20	218	0,20	688	66,20
R. Unido	2.360	2,50	3.319	3,70	711	68,20
TOTAL	93.810	100,00	90.016	100,00	1.042	100,00

Fuente: Dirección Gral. de Planificación. M^o de Economía y Hacienda.

De esta forma, y en términos absolutos, España es el país que mayor cantidad de fondos estructurales recibe, seguido de Italia, Grecia y Portugal.

Pero, además, si comparamos esta distribución resultante, para el período que está en vigor con el cuadro anteriormente expuesto, para el período 1989-1993, se observa como es tan solo España el país que ha aumentado su participación en el total, y considerando tan solo aquellos Estados miembros que inicialmente tenían regiones Objetivo 1. El resto de países, hasta cuatro (Grecia, Irlanda y Portugal), que entran en el reparto del Fondo de Cohesión pierden participación en el total. Como es lógico, el incremento que tiene lugar en Alemania encuentra su justificación en la consideración de los cinco Länders de la antigua República Democrática Alemana.

Para el reparto de los recursos incluidos en los Fondos Estructurales y que se debían asignar al Objetivo núm. 2, debían establecerse previamente aquellas regiones europeas que serían beneficiadas por los mismos, ya que, en este caso, era la Comisión en coordinación con los Estados miembros la que debía definir aquéllas. Estas regiones fueron establecidas finalmente por Decisión de la Comisión de 20 de Enero de 1994, pero tan solo para el período 1994-1996, determinándose, por decisión de la Comisión de 11 de febrero de 1994, la distribución por Estados miembros de los recursos disponibles (Ver Cuadro núm. 3):

CUADRO 3
DISTRIBUCION POR ESTADOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES
PARA EL OBJETIVO NUM. 2 (1994-1999)

Estados miembros	Mill. ECUs (de 1994)	% Particip.	Pobl. Obj.2 (en miles)	% Poblac. total	ECUs/hab.	Indice (%)
Bélgica	160	2,30	1.411	2,40	113	94,20
Dinamarca	56	0,80	437	0,80	128	106,70
Alemania	733	10,50	7.023	12,10	104	86,70
España	1.130	16,20	7.935	13,60	142	118,30
Francia	1.765	25,30	14.611	25,10	121	100,80
Italia	684	9,80	6.320	10,90	108	90,00
Luxemburgo	7	0,10	132	0,20	53	44,20
Holanda	300	4,30	2.604	4,50	115	95,80
R. Unido	2.142	30,70	17.719	30,40	121	100,80
TOTAL	6.977	100,00	58.192	100,00	120	100,00

Fuente: Dirección Gral. de Planificación. M^º de Economía y Hacienda.

Se observa, de este modo, de manera clara, como son Reino Unido, Francia y España, por este orden, los que mayor cantidad de recursos reciben como regiones Objetivo 2.

3. COOPERACION TRANSFRONTERIZA

En este contexto, en el que hemos analizado algunas de las características fundamentales de la Política Regional Comunitaria, pretendemos detenernos en algunos aspectos importantes ligados a lo que se ha venido en denominar los Proyectos de Cooperación Transfronteriza, que deben financiarse a través de las iniciativas comunitarias INTERREG.

Estas iniciativas comunitarias, en el período 1994-1999, estará comprendida entre el 5% y el 10% de los recursos totales destinados a los Fondos Estructurales, centrándose, entre otros aspectos, en la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, así como en la asistencia a las regiones ultraperiféricas. Comenzaremos, pues, haciendo referencia, en este punto a la Cooperación Transfronteriza, dejando para el siguiente el de los Programas INTERREG establecidos para la consecución de la citada Cooperación.

En primer lugar, hay que señalar, la existencia de una estrecha relación entre región transfronteriza y periferia, pues es un hecho claro que en el marco del Estado-Nación, la primera forma parte de la segunda; sin embargo, en el territorio comunitario es preciso distinguir entre la periferia de cada Estado miembro respecto de los demás y la que hace referencia al conjunto de la Unión Europea, con relación a los países extracomunitarios.

Las consecuencias del hecho fronterizo han de observarse necesariamente desde un doble punto de vista, según se trate de efectos netamente negativos, o presenten un signo más positivo, por suponer un estímulo a la actividad económica.

Comenzando por los aspectos más negativos, éstos se derivarían del propio carácter periférico con el que cuentan estas regiones, ya que al constituir uno de los límites del territorio y, por ende, el extremo de un espacio económico, se encontrarán lejos del centro geográfico del mismo, aunque esto no implique, necesariamente, lejanía del centro económico. Esta ubicación tiene, a priori, como consecuencia más apreciable una baja dotación de infraestructuras, en particular de las de transporte;

al tratarse de puntos terminales de la red, lo que probablemente repercutirá en las condiciones de las mismas, por comparación con otras zonas mejor situadas.

Otro aspecto negativo radica en el potencial conflicto de intereses que pueda surgir entre las autoridades locales y nacionales, al ser la frontera un hecho que sigue estando bajo la competencia de las autoridades centrales. Ello puede condicionar las propias iniciativas locales, introduciendo obstáculos y distorsiones de tipo, fundamentalmente, administrativo, que coarten el desarrollo de la propia actividad económica.

Entre los aspectos positivos, como incentivos que la frontera crea a la actividad económica, hay que decir que éstos dependerán de la relevancia que el carácter periférico tenga, y sólo en el caso de que esta característica no sea demasiado acusada podrá considerarse relevante. Quizás, los más importantes son los que puedan derivar de las diferencias de precios a ambos lados de la frontera; precios que pueden referirse tanto a los bienes propiamente dichos, como a los factores de producción utilizados en los distintos procesos de producción.

En el caso de estos últimos, el más relevante es, sin duda, el del trabajo, ya que su mayor movilidad geográfica permite que las diferencias citadas puedan operar como factor ventajoso de localización de actividades industriales extensivas en mano de obra, en el lado de la frontera con precios más bajos. En lo relativo a los movimientos de capital, entendido éstos como flujos de fondos, no parece, sin embargo, que las diferencias de precios den lugar a efectos similares, ya que su mayor movilidad, tanto funcional como geográfica, no concede a las zonas fronterizas mayores ventajas.

Por lo que al precio de los bienes se refiere, son conocidos los efectos de atracción que supone para los consumidores del lado donde son más elevados; lo que puede dar lugar a un tráfico ilegal de mercancías en caso de que existan limitaciones a la importación o exportación, o se apliquen exacciones a las mismas. Sin embargo, si estas circunstancias no tienen lugar, como ocurre en la actualidad, las diferencias de precios constituyen un importante atractivo turístico-comercial que incide en mayor medida sobre los municipios cercanos a la frontera.

Sin embargo, no sólo las diferencias de precios de los bienes atraen potenciales compradores, sino también determinados servicios pueden

encontrar ventajas locacionales en los puestos fronterizos, como pueden ser los bancarios, en lo que al cambio de moneda se refiere, hosteleros y otros, como la sanidad o los propios servicios culturales y de ocio.

De este modo, se deduce que las consecuencias de carácter económico de las fronteras sobre los espacios contiguos a la misma, no tienen una distribución uniforme, ya que la existencia de puntos a través de los que se permite y, por tanto, concentra, el intercambio entre los dos Estados fronterizos, implica la polarización de determinadas actividades económicas, en tanto que otras zonas se encontrarán con bastantes menos oportunidades.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el carácter fundamentalmente periférico de las regiones fronterizas está condicionado, en cierto modo, por la consecución de un verdadero Mercado Unico en la Comunidad Europea, fenómeno que debe afectar al desenvolvimiento futuro de estos espacios.

Desde el punto de vista de las regiones fronterizas, la eliminación de las fronteras puede provocar una mejora sustancial de la situación económica y social de los ciudadanos que residen en las mismas; sin embargo, para su desarrollo la Comunidad ha considerado necesario un intervencionismo en los siguientes ámbitos:

- Planificación común y transfronteriza tanto regional como urbana.
- Planificación común y transfronteriza a nivel de regiones y municipios en las áreas, entre otras, de medio ambiente, abastecimiento energético y agua, eliminación de aguas residuales y basuras, etc.
- Cooperación transfronteriza en lo relativo a la planificación y utilización de instalaciones de la sanidad, para garantizar un mejor aprovechamiento en su utilización.
- Cooperación transfronteriza en lo relativo a la política educativa y cultural, así como en el deporte y el turismo y, en particular, el fomento de la enseñanza de idiomas extranjeros para alentar los intercambios culturales entre países vecinos.
- Colaboración transfronteriza en lo que al mercado de trabajo se refiere.

Sin embargo, para instrumentar dichas propuestas y poner, en cada caso concreto, el acento en alguna de ellas, es necesario identificar los problemas básicos de cada área determinada. En esta situación, y centrándonos en el marco de la Unión Europea, habría que apuntar la existencia de tres categorías de regiones-frontera, como pueden ser la costera, la terrestre y la transfronteriza.

La Región Costera, se puede catalogar como aquella cuyo límite territorial es el mar y en este contexto no hay que olvidar que el litoral comunitario tiene una longitud de 60.000 kilómetros. Las regiones costeras cuentan, en general, con un alto grado de desarrollo económico y en ellas predominan aquellas actividades económicas (pesca y turismo) que tienen estrecha relación con las favorables infraestructuras (puertos de mar) para el transporte. Es decir, la localización es un factor clave para la economía de las regiones costeras.

La Región Terrestre, se delimita en función de las fronteras de los países miembros, que en muchos casos fueron fijadas en función de conflictos bélicos, acuerdos políticos o criterios económicos. Las fronteras terrestres de la Unión Europea tienen una longitud de 10.000 kilómetros. De ellos, casi la mitad corresponde a las fronteras entre Estados miembros y el resto a fronteras con terceros países.

La Región Transfronteriza, se pueden definir como aquellas que administrativa y políticamente pertenecen a diferentes Estados miembros; pero que cuentan con características comunes, tanto económicas como culturales y geográficas, entre otras. Por ello, en el ámbito de la Unión Europea, cuyo objetivo básico es la supresión de las fronteras interiores, se ha tomado en consideración la problemática transfronteriza y, al respecto, ha diseñado una política de cooperación entre las regiones existentes a ambos lados de la frontera, con el fin de favorecer el desarrollo económico y la vertebración de las mismas. Para ello, la Comisión Europea ha acuñado el término de «Cooperación Transfronteriza», que desarrolla en dos niveles:

1. Cooperación Multiregional, para regiones con problemas y objetivos comunes, por ejemplo: Beira Interior y Castilla y León (Salamanca y Zamora) o Beira Interior y Extremadura (Cáceres y Badajoz).

2. Cooperación Transfronteriza en sentido estricto, mediante la cual las Comunidades Locales (Municipios, Fegrerías) intentan mejorar la gestión de los recursos existentes a ambos lados de la frontera.

La Cooperación Transfronteriza presenta, en opinión de M. CACCIA (1991), dos características importantes:

1. Se establece casi siempre como consecuencia de problemas específicos, como es el transporte ligado a la circunstancia de territorio fronterizo; es decir, son aquellas regiones que presenta un determinado perfil de afinidad e interdependencia funcional.

2. Además, en la Cooperación Transfronteriza se pueden distinguir tres estadios o niveles:

a) Un primer nivel consistiría en el contacto y conocimiento entre los ciudadanos de ambos territorios, tanto en el ámbito cultural como político. También, se produce un intercambio de información y coordinación administrativa, que puede centrarse en un primer momento en el caso de los trabajadores fronterizos.

b) En el segundo estadio se llevaría a cabo la elaboración y coordinación de proyectos particulares, con el fin de evitar los potenciales conflictos. Un ejemplo lo constituye la construcción de infraestructuras para el transporte a ambos lados de la frontera.

c) En la fase más avanzada se observaría la realización y gestión de proyectos comunes integrados, en beneficio de ambos lados de la frontera. Por ejemplo, la creación de una Universidad Transfronteriza descentralizada, con libre circulación de profesores y estudiantes.

Ello implica que en un programa de «Cooperación Transfronteriza», lo primero que debe acometerse es la búsqueda de los elementos homogéneos existentes en ambos lados, con el fin de establecer las bases sobre las cuales se puede establecer el programa. Este programa debe tener en cuenta, asimismo, las peculiaridades locales. Con ello se transforma la frontera en un territorio de contacto, proceso que se debe llevar a cabo con lentitud y que demanda una toma de conciencia diferente por parte de los ciudadanos de los dos países.

En el Gráfico núm. 1 siguiente se representan, de modo esquemático, los diversos grados de Cooperación Transfronteriza, que hemos analizado con anterioridad:

GRAFICO 1
LOS DIFERENTES GRADOS DE COOPERACION TRANSFRONTERIZA



Fuente: CACCIA, M.F. (1991): "Le rôle des régions de frontière dans l'Europe du Futur".

En 5ª Conférence européenne des régions frontalières. Rovaniemi (Finlande), 18-21 juin 1991, pp. 39-48.

I. En el primero, ha de establecerse el conocimiento, la información y la coordinación puntual, por parte de ambos lados de la frontera administrativa y territorial.

II. En segundo lugar, será necesario coordinar el desarrollo transfronterizo, mediante el establecimiento de directrices para cada país, que posteriormente habrá que integrar en un proyecto común.

III. Por último, tendrá que realizarse de forma común, entre las dos partes de la frontera, la gestión de las estructuras y consolidar así la Cooperación Transfronteriza.

La Unión Europea recogió la experiencia existente en la Europa Occidental de Cooperación Transfronteriza y así diseñó los programas INTERREG, que constituyen la base de la cooperación transfronteriza en el territorio comunitario, extendiéndose también hasta el nivel de las Corporaciones Locales.

Las Regiones Transfronterizas son, pues, un elemento de cohesión y vertebración de la Unión Europea al integrar dos territorios a ambos lados de la frontera, favoreciendo, de esta manera, la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Dicha integración puede llevarse a cabo a nivel de municipios y entidades menores de población, para, con posterioridad, alcanzar a toda la «Región Transfronteriza», la cual puede articularse como un territorio dividido, administrativa y políticamente, entre dos países miembros; pero, cuyo objetivo común es la integración de ambas partes, que tienen características homogéneas.

4. LOS PROGRAMAS INTERREG

La iniciativa comunitaria INTERREG, aprobada por la Comisión Europea en julio de 1990, tenía como objetivo principal preparar las Regiones Fronterizas de los Estados miembros para la Europa sin fronteras, que preconizaba tanto el Acta Unica como el Mercado Unico y, más recientemente, los Consejos Europeos de Maastricht, Copenhague y Edimburgo, sobre todo este último, pues en ella se acuerda la prórroga del referido programa. También es preciso apuntar que los programas INTERREG, que se derivan de las iniciativas comunitarias deben coadyuvar al diseño de parte de la Política Regional de la Unión Europea.

En el período 1989-1993 se aprobaron distintas iniciativas comunitarias (Ver Cuadro núm. 4) adjunto, donde por primera vez aparece el INTERREG I, al que se asignan 800 millones de ECUs. Los objetivos de dicho Programa se centraron en los siguientes:

1. Creación y fomento de redes de cooperación transfronteriza.
2. Desarrollo de redes de cooperación transfronteriza interiores.
3. Ayudar a las zonas transfronterizas a superar los problemas del bajo desarrollo económico.
4. Extender la ayuda a terceros países, es decir, a países fuera del ámbito de la Unión Europea. Este punto está especialmente desti-

CUADRO 4
INICIATIVAS COMUNITARIAS 1989-1993

Dotación de los Fondos Estructurales (Millones ECUS)	Fondos de Inversión	Zonas beneficiarias
RECHAR (1) ENVIREG	FEDER Y FSE FEDER, FSE Y FEOGA-ORIENTACION	Objetivos 1, 2, 5b y fuera de objetivos Objetivo 1, así como zonas 2 y 5b de la cuenca Mediterránea
INTERREG	FEDER, FEOGA-ORIENTACION Y FSE	Objetivos 1, 2, 5b y fuera de objetivos (en las fronteras)
REGIS REGEN	FEDER, FSE Y FEOGA-ORIENTACION FEDER	Canarias, Azores, Madeira y DOM Proyectos específicos, preferentemente en Zonas del Objetivo 1
STRIDE PRISMA	FEDER Y FSE FEDER	Objetivos 1 y 2 Objetivo 1
TELEMATICA LEADER	FEDER	Objetivo 1
EUROFORM NOW	FEOGA-ORIENTACION Y FEDER FSE Y FEDER (2)	Objetivos 1 y 5b Objetivos 1, 2, 3, 4, 5b
HORIZON RETEX	FSE Y FEDER (2) FSE Y FEDER (2) FEDER Y FSE	Objetivos 1, 2, 3, 4, y 5b Objetivos 1, 2, y 5b
TOTAL	4300	

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

NOTA: Esta prevista, además, la iniciativa PERIFRA, de naturaleza diferente a las anteriores, pues se decide mediante acuerdo del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión. Su dotación es de 40 mecus. Hay que citar el programa RECITE, con una dotación de 30 mecus, que tampoco es lo que habitualmente se entiende por una iniciativa comunitaria.

(1) Se pueden añadir ayudas CECA por valor de hasta 120 millones de ecus en forma de bonificaciones de intereses y otros créditos suplementarios en concepto de ayudas para la readaptación, en virtud del artículo 56 del Tratado CECA.

(2) En estas iniciativas el FEDER sólo puede intervenir en las regiones del objetivo nº 1

nado a los países del Este de Europa, alguno de los cuales pudiera integrarse, en un futuro, en la Unión Europea, tales como Hungría, Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, Rumanía y Polonia.

5. Funciona en paralelo temporal con la iniciativa REGEN, la cual tenía una dotación de 300 millones de ECUs y como objetivo completar la red transeuropea de transporte y distribución de energía, en las regiones Objetivo 1.

El resultado fue importante, ya que permitió a los Estados miembros afectados diseñar, negociar y aplicar los programas de actuación, lo que supuso un cierto avance en la supresión de los obstáculos de carácter administrativo existentes, los cuales dificultaban la aplicación de una Política Regional eficaz en la Regiones Transfronterizas, cuyo número asciende a 122 de las 184 existentes, sin contar con los Estados de la antigua RDA. Al éxito contribuyó eficazmente la flexibilidad con que se presentó la iniciativa INTERREG, lo que, a la vez, permitió financiar un amplio conjunto de acciones para fomentar a corto y medio plazo el desarrollo regional. En concreto, la Comisión aprobó 31 Programas Operacionales con una cuantía que supuso una contribución comunitaria de 914 millones de ECUs (a precios de 1992), de los cuales el 90% fueron a cargo del FEDER, mientras que el resto provenía del Fondo Social Europeo y del Feoga-Orientación. A ello había que añadir un complemento de 118 millones de ECUs que fueron otorgados de acuerdo con el art. 10 del Reglamento del FEDER para las zonas fronterizas que no se definían como Objetivos 1, 2 y 5 b). Por Estados miembros, en este INTERREG I, con su respectivo coste y aportación propiamente comunitaria, los 31 Programas Operacionales, a los que hemos hecho referencia, fueron los siguientes (Ver Cuadro núm. 5):

De éstos, dos de los tres más grandes programas INTERREG, reservaban el primer lugar al desarrollo de las redes de transporte. La autopista Egnatia, de la frontera turca con el Adriático a través del norte de Grecia, es el proyecto más cuantioso de esta medida concreta. La extensión de las redes terrestres hispano-portuguesas constituía otro ejemplo de la misma. En concreto, el INTERREG España-Portugal ofrecía a los actores de las zonas fronterizas una ocasión para apoyar los grupos de trabajo del nivel regional o local, y una reflexión para futuros Programas Operacionales. Por el contrario, en las zonas fronterizas más prósperas, generalmente mejor dotadas en infraestructuras, la ayuda comunitaria fue bastante más limitada.

CUADRO 5
PROGRAMAS OPERACIONALES INTERREG

EST. MIEMBROS	NOMBRE	COSTE (Mill. ECUS)	TOTAL C.E. (Mill. ECUS)
E, P	ESPAGNE-PORTUGAL	593	410,8
GR	GRECE	340	242,3
IRL, UK	IRLANDE-IRLANDE DE NORD	141	81,1
FR, E	FRANCE-ESPAGNE	62	31,2
FR, IT	CORSE-SARDAIGNE	43	21,6
FR, IT	FRANCIA-ITALIA (ALPES)	62	22,3
B, FR	FLANDRE-NORD PAS-DE-CALAIS	28	13,9
B, FR	WALLONIE-NORD PAS-DE-CALAIS	32	15,9
B, FR	WALLONIE-CHAMPAGNE ARDENNE	15	6,5
B, FR, L	POLE EUROPEEN DE DEVELOPPMENT	51	19,4
FR, D	RHIN SUPERIEUR CENTRE SUD	19	9,4
FR, D	PAMINA	8	3,8
FR, D, L	SARRE, LORRAINE, PALATINAT	20	9,8
FR, UK	KENT-NORD PAS-DE-CALAIS	54	22
FR	RHONE-ALPES	6	2,1
FR	FRANCHE-COMTE	10	3,2
B, NL	MIDDENGEBOED	24	11,6
B, NL	SCHELDEMOND	9	4,1
D, NL, B	EUREGIO MEUSE-RHIN	50	23,5
D, NL	EMS-DOLLARD	33	13,1
D, NL	RHIN-WAAD	7	3,5
D, NL	REGIO RHIN-MEUSE NORD	7	3,5
D, NL	EUREGIO (RHIN-EMS-IJSSEL)	26	11
DK, D	DANEMARK-ALLEMAGNE	12	5,8
DK	BORNHOLM	7	2,1
IT	ITALIE-SLOVENIE	5	2,4
IT	ITALIE-AUTRICHE	19	4,5
IT	ITALIE-SUISSE	41	9,4
D	BAVIERE	37	15,4
D	BADEN-WURTEMBERG	5	2,4
D, L	ALLEMAGNE-LUXEMBOURG	9	4,6
TOTAL		1775	1032,2

Fuente: Initiatives Communautaires. INTERREG. Panorama.

En cuanto a la financiación total por medidas, las diferencias son significativas, ya que tal como se aprecia en el Cuadro núm. 6, son las de Transporte y Comunicaciones las que obtuvieron prácticamente la mitad de los recursos incluidos en dicho INTERREG:

Acabado el período para la iniciativa INTERREG I, la Comisión Europea y los Estados miembros eran coincidentes en sus declaraciones en favor de la prórroga de la misma. Así en el Consejo Europeo de Edimburgo, se acordó la continuidad de la mencionada iniciativa para el período 1994-1999, aprobándose la iniciativa INTERREG II, cuyos objetivos son los siguientes:

CUADRO 6
FINANCIACION TOTAL POR MEDIDAS

MEDIDAS APROBADAS EN EL INTERREG	COSTE ASIGNADO (MILL. ECUs)	% s/ Total
Transporte y Comunicación	791	44,56
Ayudas a las empresas	300	16,90
Turismo y Patrimonio	188	10,59
Medio Ambiente	181	10,20
Desarrollo Rural	116	6,54
Formación	100	5,63
Contactos Transfronterizos	79	4,45
Gestión	20	1,13
TOTAL	1775	100

Fuente: Initiatives Communautaires. INTERREG. Panorama.

1. Engloba las funciones del INTERREG I y del REGEN, de tal forma que consta de dos partes o capítulos diferenciados:

a) Por un lado, tiene como fin desarrollar la cooperación transfronteriza y ayudar a las zonas fronterizas interiores y exteriores de la Unión Europea a superar los problemas derivados del relativo aislamiento respecto de las economías nacionales de la Unión Europea en su conjunto.

b) Y, por otro, completar las redes de energía para conectarlas a redes europeas más amplias.

2. *En la Cooperación Transfronteriza*, se distinguen cuatro fases:

A) Zonas subvencionadas, que son las catalogadas como NUTS III en el marco de la Comunidad y se encuentran situadas a lo largo de las fronteras terrestres interiores y exteriores de la misma (Ver Cuadro núm. 7 y Mapa). También incluye a algunas zonas colindantes con fronteras marítimas. No comprende la totalidad del Territorio que administrativa y políticamente correspondía a la Región. Así, en España sólo Extremadura y Navarra están incluidas en todo su territorio, pues Galicia (Orense y Pontevedra), Andalucía (Cádiz, Málaga y Huelva), Castilla y León (Salamanca y Zamora), entre otros, sólo se benefician de la iniciativa una parte de la Región. También, ocurre lo mismo en el caso de Portugal, pues la Beira Interior, que administrativamente está ubicada en la Región Centro, incluye, a efectos del INTERREG II a: Beira Interior Norte y Beira Interior Sur. Esta circunstancia debe coadyuvar a la Cooperación Transfronteriza, vertebrando incluso las economías locales.

B) Existen casos especiales en los que el programa se extiende el programa a territorios adyacentes a la frontera propiamente dicha, para lo cual deben cumplir dos condiciones:

1. Que exista un alto grado de cooperación transfronteriza.
2. Que los recursos destinados a estas zonas no exceden del 20% del montante global del programa.

C) *Medidas Subvencionables*. Comprende todo el conjunto de acciones que serán objeto de dotación económica por el programa INTERREG II y que van desde los planes de desarrollo regional al turismo, turismo rural y aplicación de medidas para prevenir la existencia de una economía ilegal o paralela (contrabando).

La Comisión Europea evaluará los programas en función de determinadas condiciones o elementos:

- a) La existencia de una estrategia coherente para el espacio transfronterizo de que se trate, y de una combinación apropiada de medidas estructurales y de desarrollo de recursos humanos.
- b) En las fronteras interiores, las repercusiones previsibles de las medidas propuestas en el desarrollo de ambos lados de la frontera.

CUADRO 7
LISTA DE REGIONES FRONTERIZAS (NUTS III) SUBVENCIONES POR INTERREG
(Clasificada por objetivo)

BELGIE/BELGIQUE	Objetivo 5 b		
Objetivo 1			IRELAND
Aih	Aachen, Landkreis (1)	Kerkyra	Objetivo 1
Mons	Aurich (1)	Kilkis	Donegal
Mouscron	Bitburg-Prüm	Lasithi	East
Thuin	Breisgau-Hochschwarzwald (1)	Lefkada	North East
Tournai	Cahn	Levosos	North West
Objetivo 2	Dahn	Pella	South East
Arlon (1)	Emsland (1)	Preveza	
Liège (Arr)	Euskirchen (1)	Rethymni	ITALIA
Maaseik (1)	Frayung-Grafenau	Rodopi	Objetivo 1
Tongeren (1)	Grafenschaft Bentheim (1)	Samos	Bari
Turnhour (1)	Hof, Landkreis	Serres	Brindisi
Verviers (1)	Leer (1)	Thesprotia	Lecce
Objetivo 5 b	Lörrach (1)	Thessaloniki	Sassari
Esaligne	Merzig-Wadern (1)	Xanthi	Objetivo 2
Dinant (1)	Neustadt an der Waldnab	Zakinthos	Gorizia (1)
Ecklo (1)	Nordfriesland (1)		Livorno (1)
Léper (1)	Passau, Landkreis	ESPAÑA	Novara (1)
Neufchâteau	Regen	Objetivo 1	Torino (1)
Philippeville (1)	Rottal-Inn	Badajoz	Trieste (1)
Veurne (1)	Saar-Pfalz-Kreis (1)	Cáceres	Udine (1)
Sin clasificar	Schleswing-Flensburg (1)	Cádiz	Valle d'Aosta (1)
Antwerpen (Arr)	Schwandorf	Ceuta	Varese (1)
Brugge	Tirschenreuth	Huelva	venecia (1)
Gent	Trier-Saarburg	Málaga	Objetivo 5 b
Kortrijk	Waldshut (1)	Melilla	Udine (1)
Sint-niklaas	Wunsiedel im Fichtelgebirge	Ornse	Valle d'Aosta (1)
Virton	Sin clasificar	Pontevedra	Belluno (1)
DANMARK		Salamanca	Bolzano-Bozen (1)
Objetivo 2	Aachen, Kreisfreie Stadt	Zamora	Como (1)
Storstroms Amtskommune (1)	Altötting		Cuneo (1)
Objetivo 5 b	Bad Tölz, Wolftratshausen	Objetivo 2	Imperia (1)
Bornholms Amtskommune (1)	Baden-Baden, Stadtkreis	Gerona (1)	Livorno (1)
Fyns Amtskommune (1)	Berchtesgadener Land	Guipuzcoa (1)	Novara (1)
Sonderjyllands Amtskommune (1)	Bodenseekreis	Navarra (1)	Udine (1)
Storstroms Amtskommune (1)	Borken	Objetivo 5 b	Valle d'Aosta (1)
Sin clasificar	Emmendingen	Gerona (1)	Venezia (1)
Frederiksberg Amtskommune	Flensburg, Kreisfreie Stadt	Guipuzcoa (1)	Verelli (1)
Kobenhavn Og Frederiksberg	Freiburg im Breisgau, Stadtkreis	Huesca	Sin clasificar
Kommuner	Garmisch-Partenkirchen	Lérida (1)	Sondrio
Kobenhavns Amtskommune	Germersheim	Navarra (1)	LUXEMBOURG (G.D.)
BR DEUTSCHLAND	Karlsruhe, Landkreis	FRANCE	Objetivos 2 y 5 b
Objetivo 1	Karlsruhe, Stadtkreis	Objetivo 1	Luxembourg (Grand-Duché)(1)
Annaberg	Kaufbeuren, Kreisfreie Stadt	Corse du Sud	NEEDERLAND
Barnim	Kempten (Allgäu), Kreisfreie Stadt	Haute Corse	Objetivo 2
Bautzen	Kleve	Nord (1)	Arnhem-Nijmegen (1)
Cottbus, Kreisfreie Stadt	Konstanz	Objetivo 2	Oost-Groningen
Elstertalkreis	Landau in der Pfalz	Aisne (1)	Twentw (1)
Frankfurt (Oder), Kreisfreie Stadt	Lindau-Bodensee	Ardennes (1)	Zuid-Limburg (1)
Freiburg	Lübeck, Kreisfreie Stadt	Doubs (1)	Zuidooost-Drenthe
Göltzschtalkreis	Miesbach	Haut-Rhin (1)	Zuidoost-Noord-Brabant
Görlitz, Stadtkreis	Ortenaukreis	Hautes-Pyrénées (1)	Objetivo 5 b
GroßWald, Stadtkreis	Ostallgäu	Meurthe-et-Moselle (1)	Midden-Limburg (1)
Märkisch-Oderland	Ostholstein	Moselle (1)	Noord-Limburg (1)
Mittlerer Erzgebirgskreis	Passa, Kreisfreie Stadt	Nord (1)	Noord-Overijsseel (1)
Niederschlesischer Oberlausitzkreis	Rosenheim, Landkreis	Pas-de-Calais (1)	Zeeuwaxh-Vlaanderen (1)
Oder-Spreo	Schwarzwald-Baar-Kreis	Pyrénées-Atlantiques (1)	Sin clasificar
Ostvorpommern	Steinfurt	Seine Maritime (1)	Achterhoek
Plauen, Stadtkreis	Südtliche Weinstraße	Somme	Midden-Noord-Brabant
Sächsische Schweiz	Trautstein	Territoire de Belfort (1)	Overyng Zeeland
Sächsischer Oberlausitzkreis	Trier, Kreisfreie Stadt	Objetivo 5 b	West-Noord-Brabant
Spree-Neiße	Viersen	Ain (1)	PORTUGAL
Uckermark	Weiden in der OPF, Kreisfreie Stadt	Alpes-de-Haute-Provence	Objetivo 1
Uecker-Randow	ELLAS	Alpes-Maritimes (1)	Alentejo Central
Weißenbergkreis	Objetivo 1	Ariège	Alto Alentejo
Westerzgebirgskreis	Achaia	Bas-Rhin (1)	Alto Tras-Os-Montes
Objetivo 2	Aitoloskarnania	Doubs (1)	Baixo Alentejo
Emden, Kreisfreie Stadt (1)	Chania	Haut-Rhin (1)	Beira Interior Norte
Grafenschaft Bentheim (1)	Chios	Haute-Garonne (1)	Beira Interior Sul
Heinsberg (1)	Dodekanisos	Hautes-Pyrénées (1)	Cavado
Hof, Kreisfreie Stadt	Drama	Haute-Savoie (1)	Douro
Pirmasens, Landkreis (1)	Evros	Hauts-Alpes	Minho-Lima
Pirmasens, Kreisfreie Stadt	Florina	Jura (1)	
Saarbrücken, Stadtverband (1)	Ioannina	Mourthe-et-Moselle (1)	UNITED KINGDOM
Saarlouis (1)	Irakleio	Meuse	Objetivo 1
Zweibrücken, Kreisfreie Stadt (1)	Kastoria	Moselle (1)	Northern Ireland (además Belfast)
	Kavala	Pyrénées-Atlantiques (1)	Objetivo 2
	Kefallinia	Pyrénées-Orientales (1)	Dyfed (1)
		Savoie (1)	Kent(1)
			Sitbreller (1)
			Objetivo 5 b
			Dyfed (1)
			Gwynedd
			Sin clasificar
			East Sussex

Fuente: D.O.C.E. N° C180/87 y N° C180/88

(1)Parclain. clasif. en los objet. 1,2,5.b

MAPA INDICATIVO DELAS REGIONES BENEFICIADAS POR EL INTERREG II

Nota: Señaladas con una "x" se encuentran estas regiones transfronterizas que acceden al Programa Interreg II, o estarían en condiciones de hacerlo.

- c) En las fronteras externas, la contribución de esas medidas al fomento de la cooperación transfronteriza en el mayor número posible de ámbitos.
- d) El carácter complementario de la ayuda financiera de la Comunidad y de las aportaciones nacionales y regionales.
- e) La eficacia predecible de los mecanismos de aplicación, control y evaluación, así como el grado de implicación de las autoridades regionales y locales en la aplicación de los programas. En el caso de las fronteras interiores de la Unión Europea se prevé la existencia de mecanismos conjuntos de los países afectados.

D) Presupuesto

Tal como quedó establecida en la Comunicación a los Estados miembros, los programas y proyectos operativos incluidos en el INTERREG II deben financiarse de manera coordinada entre la Comunidad y los Esta-

dos miembros, fijándose la contribución total de los Fondos estructurales para esta iniciativa comunitaria en 2900 millones ECUs aproximadamente para el período que está siendo objeto de estudio, es decir, 1994-1999. Estos recursos comunitarios se destinan, de manera fundamental a las zonas Objetivo 1, de acuerdo con las prioridades que se establecen en los reglamentos que regulan los Fondos estructurales, sin que ello signifique que no pueda disponerse de préstamos del BEI y de la CECA.

De este total citado, prácticamente el 83% (2.400 millones de ECUs) tiene como objetivo final la «cooperación transfronteriza», a la que hicimos mención con anterioridad, mientras que 500 millones ECUs se destinarán a la «realización de redes de energía». Dentro del primer grupo, el 75% del total de los 2.400 millones de ECUs habrá de destinarse a las regiones Objetivo 1, por lo que las regiones no incluidas en los Objetivos con un carácter territorial (1, 2 y 5b), y que se incluyen en esta «cooperación transfronteriza», tendrán una parte limitada de este total.

Respecto a la «cooperación transfronteriza», la Comisión decidirá el importe de la contribución del presupuesto comunitario para cada programa operativo en función de la población y nivel de desarrollo de las zonas fronterizas afectadas y de la calidad de los programas presentados, para lo cual habrán de valorarse los siguientes elementos, que se establecen en la Comunicación citada:

«– la existencia de una estrategia regional coherente para las zonas fronterizas afectadas, contempladas como una unidad geográfica única, con una combinación razonable de medidas estructurales y medidas de fomento de recursos humanos y con una clara exposición de los objetivos de desarrollo, cuantificados cuando sea necesario, en los que se hayan integrado adecuadamente los objetivos de los programas operativos;

- el probable impacto de las medidas propuestas en el desarrollo de las zonas que puedan acogerse a esta iniciativa;
- en las zonas fronterizas interiores de la Comunidad, la contribución de las medidas propuestas al fomento de la cooperación transfronteriza en el mayor número posible de sectores, para apoyar la consecución del mercado interior;
- en las fronteras externas, la contribución de las medidas propuestas al fomento de la cooperación transfronteriza con terceros países limítrofes en el mayor número posible de sectores;

- el carácter adicional de los recursos solicitados a la Comunidad y de los recursos aportados por las autoridades nacionales y regionales para apoyar el programa operativo;
- la probable eficacia de los mecanismos de aplicación, control y evaluación y el grado de implicación de las autoridades regionales y locales en la aplicación de los programas; para las zonas fronterizas de la Unión Europea deberán preverse asimismo mecanismos conjuntos».

E) *Realización*

Los países miembros para disfrutar de la iniciativa INTERREG II, deben de cumplir las condiciones siguientes:

1. Cada frontera interna de la Unión sólo podrá contar con un programa, en el que pueden participar dos o más Estados miembros interesados.
 2. Por cada frontera de un Estado miembro que constituya parte de la frontera exterior de la Comunidad existirá un único programa, que abarcará, siempre que sea factible y adecuado, medidas de ambos lados de la frontera.
 3. Para financiar las medidas realizadas fuera del territorio de la Unión Europea, los países limítrofes, fundamentalmente de Europa central y oriental, presentarán solicitudes de ayuda financiera en virtud de otros programas comunitarios y, en especial, de PHARE. Los Estados miembros y los terceros países interesados deberán establecer, en colaboración con la Comisión, procedimientos de coordinación.
3. En lo que respecta a la conclusión de redes energéticas, existen sólo cuatro proyectos que se van a subvencionar en el período 1994-1999, que afectan a determinadas regiones de países miembros. Estos son los siguientes:
- Gas natural en Grecia
 - Gas natural en Portugal
 - Interconexión de las redes de Italia y Grecia
 - Interconexión de los sistemas de conducción de España y Portugal

No obstante, la contribución de la Comisión a los proyectos mencionados, se determinará en función de las obras a realizar previsiblemente durante el período 1994-1999, de tal forma que exista un equilibrio adecuado entre subvenciones y préstamos. Los proyectos deberán enviarse acompañados de los oportunos estudios que justifiquen su conveniencia y viabilidad. Una vez analizada la iniciativa INTERREG como medio de garantizar y potenciar la cooperación transfronteriza entre los Estados miembros, conviene precisar la insuficiente dotación con la que se dota misma., siendo necesario replantear la misma dentro de la Política Regional de la Unión Europea.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Son varias las circunstancias a tener en cuenta como consideraciones finales de lo que verdaderamente puede ocurrir con la Política Regional Comunitaria, en general, y las iniciativas INTERREG, en particular. Sin duda, esta Política concreta ha ido adquiriendo desde su «creación» una cierta importancia, pero bastante menor de lo que parece ser sigue siendo la Política más desarrollada en el ámbito comunitario, es decir, la Política Agrícola Común.

Sin embargo, aunque los recursos destinados a la Política Regional a través de los distintos Fondos Estructurales han aumentado de manera significativa, debía de ponerse el acento en otros aspectos que conviene comentar, ya que los potenciales problemas que se pueden plantear, en tiempos coyunturales de crisis, podrían hacerse suyos por parte de los distintos países de la Comunidad, incluso por determinadas zonas de los más desarrollados.

En estas circunstancias, la complejidad de los problemas ha variado de manera sustancial, de tal forma que si en las décadas pasadas las cuestiones que se planteaban a través de la propia definición de las regiones estaban definidas de manera más o menos clara, como pueden ser las regiones más atrasadas, en declive, etc.; las nuevas cuestiones que conllevan las crisis actuales deberían llevar consigo una mayor implicación de las autoridades tanto regionales como locales para concretar y poder dar soluciones particulares a los mismos; en definitiva, se trataría de buscar las funciones asignadas al «desarrollo endógeno», considerando siempre los criterios de eficiencia. Es decir, habría que analizar la conveniencia o no de dar un giro a la Política Regional, por el cual se mo-

difique la filosofía que ha inspirado la mencionada política y se prime, en consecuencia, el desarrollo «desde abajo», desde el interior de las regiones.

Quizás el otro aspecto a destacar vendría dado, sin duda, por los instrumentos a utilizar para esta Política Regional. Haría falta, en cierto modo, una redefinición más acusada de los mismos para evitar cualquier tipo de solapamiento entre los mismos y lo que parece aún más evidente, el establecimiento de criterios que tomen en consideración, entre otras, las ayudas y co-financiación en I+D; la promoción de exportaciones, buscando nuevos mercados y alternativos canales de comercialización; mayor desarrollo de las telecomunicaciones. Y, en el caso de determinados países, como por ejemplo España, un apoyo concreto a la pequeña y mediana empresa, donde la falta de información y sistema de gestión les hace perder demasiadas oportunidades, etc.

De acuerdo con estas notas, parece lógico que la mejora de la infraestructura de las telecomunicaciones, así como de la reconversión industrial, a nivel regional y local, puedan servir de buenos puntos de partida para el futuro de un cierto desarrollo regional, donde se puede asegurar una ventaja competitiva más o menos duradera.

Además, se abren nuevas fuentes de financiación con el objeto de establecer una cierta comunitarización de la política regional. Es el caso, del ya citado anteriormente Art. 10 del FEDER, que desde el mes de julio de 1995 cuenta con una nueva regulación. En virtud de este art. 10 del Reglamento del FEDER, se financian las acciones innovadoras propuestas por la Comisión Europea. Estas medidas deben contribuir a que se muestren nuevas posibilidades en materia de desarrollo económico regional. El presupuesto de estas acciones innovadoras del FEDER, para 1994-1999, es de 400 millones de ECUs aproximadamente, que recaerán sobre cuatro ejes alternativos:

- cooperación interregional intracomunitaria y extracomunitaria.
- innovación en favor del desarrollo económico regional y local.
- ordenación territorial.
- política urbana.

Dichos ejes se traducen en tres programas distintos, a través de los cuales llegarán los recursos financieros comunitarios para ocho tipos de proyectos, para el período 1995-1999, según la Comisión:

- « – proyectos piloto urbanos.
- proyectos de cooperación relacionados con la sociedad de la información.
- proyectos de cooperación para fomentar la innovación y la transferencia tecnológicas.
- proyectos de cooperación basada en las nuevas cuencas de empleo.
- proyectos de cooperación de carácter cultural.
- proyectos de cooperación interregional interna.
- proyectos de cooperación interregional externa.
- proyectos piloto en materia de ordenación territorial.

Y, también en este marco, hay que hacer mención de lo que ha constituido una parte central de nuestro trabajo, la Cooperación Transfronteriza y, por ende, los Programas Comunitarios INTERREG.

Nuestra defensa por la búsqueda de soluciones y definiciones de los distintos problemas a nivel regional, unido a la potencial idea de una Europa sin fronteras, debe llevar a una mayor utilización de los Programas INTERREG y, para lo cual debe disponerse de un más alto porcentaje de recursos de carácter estructural para la consecución de la vertebración económica de regiones o zonas que se encuentran a uno y otro lado de la frontera y que, en muchos casos, presentan importantes similitudes socio-económicas.

Sin embargo, además, puede darse un problema añadido en la propia definición de esta Cooperación Transfronteriza. Nos referimos, en concreto, a una hipotética ampliación de la actual Comunidad Europea, de 15 países, a los de Europa Central y del Este. En estas circunstancias, la incorporación de países con un menor nivel de renta, incluso más bajo del que disponen tienen en la actualidad muchas regiones Objetivo 1, puede hacer que éstas últimas dejen de percibir recursos que, hasta ahora, son imprescindibles para un más adecuado desarrollo regional. Por ello, quizás, debería asegurarse el montante de recursos para aquellas regiones fronterizas de países comunitarios.

En estas circunstancias, y para concluir, conviene plantearse una serie de cuestiones, a las que habría que dar una respuesta, desde los propios órganos comunitarios:

1. ¿Es eficaz la mencionada iniciativa INTERREG, como instrumento de la Política Regional de la Unión Europea?

En principio, hay que decir que dicha iniciativa es positiva, pues vertebra regiones de países diferentes e impide que la frontera entre aquéllas sea un obstáculo para el desarrollo de la actividad económica, a uno y otro de la misma. No obstante, la extensión de la iniciativa a las fronteras exteriores de la Unión Europea puede reducir la eficacia de la iniciativa, si los recursos con los que cuenta no son suficientes para la puesta en funcionamiento de los programas, tanto en las fronteras interiores como exteriores de la Comunidad, de tal forma que se hace necesario el establecimiento de prioridades. Debe existir, por tanto, una relación de causa-efecto entre prioridades y eficacia.

2. ¿ Debe extenderse a los países de la Europa Central y del Este?

Es obvio que una vez desaparecido el «muro de Berlín» y lograda la reunificación de Alemania, los países del antiguo «Telón de Acero», pretendan aproximarse a la Unión Europea. Creemos que la contestación a la pregunta en sentido positivo, depende esencialmente del montante de recursos con que cuente la Comunidad; pero existen reticencias por parte de los países del Sur de la Unión Europea, que se derivan de la afinidad cultural y étnica, así como de las relaciones de vecindad de los países del Centro y Este de Europa con Alemania. Por tanto, si bien desde la perspectiva de una Europa fuerte y unida es deseable, no lo es tanto en el momento económico y político actual.

3. ¿Se debe incrementar la dotación presupuestaria de la iniciativa INTERREG?

Nosotros opinamos que es preciso aumentar la cantidad destinada a la mencionada iniciativa, pero es preciso que en una primera fase se dedique a reducir las diferencias existentes en las regiones de la Unión Europea. Sería en una fase posterior, cuando la cooperación transfronteriza con terceros países debería ser potenciada; aunque debiera diseñarse por parte de la Comisión otras iniciativas cuyo objetivo fuese la cooperación con los países fronterizos del Centro y Este de Europa incluso con Latinoamérica (Programas Alfa).

4. ¿ Va a condicionar la ampliación de la Comunidad la iniciativa INTERREG?

En líneas generales, no parece que la influencia sea negativa, pues los países que han ingresado en la Unión Europea, en Enero de 1995, es decir, Austria, Finlandia y Suecia no presentan a nivel regional desequilibrios de cierta relevancia. Sólo Austria cuenta con una región Objetivo 1, que es Burgenland. Por el contrario, puede convertirse en un incentivo para potenciar la Cooperación Transfronteriza, ya que Finlandia y Suecia tienen frontera común y Austria, Alemania e Italia también.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1989): «*Desenvolvimento de Regiões Fronteiriças*». Universidade de Beira Interior. Covilhã, 1989.
- BENITEZ ROCHEL, J.J. (1994): «Política Económica y Regiones Transfronterizas en la Unión Europea». En *Xièmes. Rencontres de L'Arethuse: «Las Relations transfrontalières dans l'Europe du Sud»*. Bayonne-Anglet-Coste Basque. Francia.
- CACCIA M.F. (1991): «Le role des regions de frontière dans l'Europe du futur». En *5ª Conférence européenne des régions frontalières*. Rovaniemi (Finlandie), 18-21 juin 1991.
- CAMAGNI, R.; CHESHIRE, P.C.; CUADRADO, J.R. y DE GAUDEMAR, J.P. (1991): «Las Políticas Regionales de la Comunidad Europea: Pasado y Futuro». En *Revista de Estudios Territoriales*, núm. 35, pp. 17-48.
- CANTOS CANTOS, J.Mª. (1994): «Los Fondos Estructurales Comunitarios como instrumento de Política Regional». Curso de Doctorado impartido en la Facultad de Geografía. Cáceres. No publicado.
- CAPPELIN, R. (1988): «Opciones de política regional en la CEE». En *Revista Papeles de Economía Española. Fundación FIES.*, núm. 35, pp. 15-35.
- CECCHINI, P. Y otros (1988): *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*, Gower (Existe versión castellana publicada en Alianza Editorial).
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): Decisión de la Comisión de 28 de Octubre de 1993, por la que se establece una distribución indicativa por Estados miembros de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales y del IFOP con arreglo al objetivo núm. 1 definido en el Reglamento (CEE) núm. 2052/88 del Consejo, modificado por el Reglamento (CEE) núm. 2081/93 del Consejo.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): *Quinto Informe Periódico sobre la Situación y la Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*. COM (94) 322 final. Bruselas, 19.07.1994.
- CONSEJO DE EUROPA (1992): *Les incidences de l'achèvement du Marché unique sur les régions frontalières*. Coopération transfrontalière en Europe, nº 2.
- CONSEJO DE EUROPA. ASAMBLEA PARLAMENTARIA (1994): *5ª Conférence européenne des régions frontalières*. Rovaniemi (Finlandie), 18-21 juin 1991. Strasbourg, 1994.

- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): Reglamento (CEE) núm. 2081/93 por el que se modifica el Reglamento (CEE) núm. 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes.
- D.O.C.E. (1994): Comunicación a los Estados Miembros, por la que se establecen las orientaciones de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria de desarrollo fronterizo, cooperación transfronteriza y redes de energía seleccionadas. INTERREG II. (94/C180/13).
- INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA (1993): «La Reforma de los Fondos Estructurales. La posición del Parlamento Europeo». Redacción de ICE tomando como fuente Documentos Oficiales de la Comisión y del Parlamento Europeo. En *Boletín Económico de ICE*, núm. 2377. Julio, 1993.
- IGLESIAS SUAREZ, A.; BAÑOS TORRES, J. y OLAYA INIESTA, A. (1993): «La Política Regional Europea en las Regiones desfavorecidas: Balance y Perspectivas». *Congreso Internacional: «A Periferia Ante o Novo Século»*. 30 Septiembre-2 Octubre. Santiago de Compostela.
- LAZARO ARAUJO, L. (1988): «El FEDER y la Política Regional Comunitaria». En *Re-vista Papeles de Economía Española. Fundación FIES.*, núm. 35, pp. 36-49.
- LAZARO ARAUJO, L. y VELA, I. (1990): «El FEDER y los marcos de apoyo comunitarios». En *Revista Información Comercial Española*, núm. 679, marzo, 1990, pp. 53-63.
- LAZARO ARAUJO, L. (1992): «La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el mercado único». En *Revista de Estudios Territoriales*, núm. 38.
- MARQUES REIGADO, F. (1993): «Raia Central e Desenvolvimento Transfronteiriço». *Congreso Integração Europeia e Diferenciação: Contributos para o Desenvolvimento Local*. Instituto para o Desenvolvimento Agrário da Região Centro. Coimbra, 1993.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987): *Efficiency, stability and equity. A strategy for the evolution of the economic system of the European Community*. Oxford University Press.