

# SECCIÓN ESPECIAL: LA REFORMA Y AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

---

## LA POLÍTICA ESTRUCTURAL COMUNITARIA Y LA INICIATIVA COMUNITARIA INTERREG EN EL HORIZONTE DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

*M<sup>a</sup> Isabel Heredero de Pablos  
Blanca Olmedillas Blanco  
Universidad Autónoma de Madrid*

La política estructural no figuraba expresamente en el Tratado de Roma pero, actualmente, se ha convertido en uno de los pilares fundamentales de la construcción europea.

En este contexto, la Iniciativa Comunitaria INTERREG permitió a la Europa de los quince desarrollar nuevas formas de cooperación con las que mejoró la situación socioeconómica de las zonas fronterizas, en el transcurso de los últimos años, provocando una mejor integración en el Mercado Interior.

Por ello la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional se ha convertido en una de las prioridades fundamentales de la Unión con el fin de promover la integración y reducir la fragmentación económica y social creada por las fronteras nacionales. Asimismo la Iniciativa Comunitaria INTERREG III, en el horizonte de la ampliación comunitaria, adquiere particular relieve y tendrá que asumir nuevas acciones transfronterizas para fomentar la cooperación entre los antiguos y los nuevos Estados miembros de la Unión.

### 1. INTRODUCCIÓN

La política estructural ha sido y sigue siendo impulsora de un crecimiento homogéneo entre las regiones de un país. En general, se define como toda acción que tiene por finalidad disminuir las desigualdades entre las regiones de un país. En la Unión Europea se dirige a reducir las desigualdades entre los Estados miembros. Si bien es cierto que la política estructural es básicamente política regional<sup>1</sup>, su pretensión es más amplia en tanto que trata de conseguir un desarrollo armonioso en el conjunto de la Comunidad, lo que implica

<sup>1</sup> Cf. Tamames, R. y López M. (1999): *La Unión Europea*, Alianza Editorial, Madrid.

que deben contemplarse aspectos económicos y sociales, es decir, la cohesión tanto económica como social.

Los artículos 158-161 del Tratado de la CE instituyen las políticas estructurales, regionales y de cohesión, políticas que constituyen un elemento fundamental en la UE al dotar a la organización de un componente "solidario" que impulsa la cohesión económica y social necesaria para una verdadera integración.

En este ámbito, se presta mayor interés a las zonas fronterizas por estar más aisladas que el resto de las regiones de la UE. El mayor aislamiento se debe, tanto a que la presencia de fronteras separa económica, social y culturalmente e impide una gestión coherente de los ecosistemas; como a que las regiones fronterizas habitualmente suelen ser marginales en las políticas nacionales, agravando la perifericidad de sus economías en el territorio nacional.

Por ello y con la intención de reforzar la cohesión económica y social, la Unión Europea fomenta el desarrollo equilibrado de su territorio a través de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

En este ámbito se desarrolla el presente artículo, dedicado al estudio de la cooperación transfronteriza y su incidencia en la disminución de los desequilibrios regionales. Los dos primeros epígrafes revisan la política estructural comunitaria desde sus inicios hasta las orientaciones planteadas para el periodo 2000-2006. El siguiente apartado indica como se ha instrumentado la política estructural en la perspectiva de la ampliación. Posteriormente se dedican dos apartados al análisis de la iniciativa comunitaria INTERREG como instrumento de política regional comunitaria y sus repercusiones en aras de lograr un desarrollo armonioso de la Comunidad. Por último se establecen las conclusiones.

## 2. EL INICIO DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL

En los comienzos del proceso de integración, el Tratado perseguía la implantación de un Mercado Común y esperaba que los beneficios de su creación surgieran de forma automática. Ello provocó que la política estructural no se asumiera como uno de los objetivos prioritarios, ya que los desequilibrios regionales no eran muy acusados<sup>1</sup>.

No obstante, el Tratado contempló la creación del Fondo Social Europeo (FSE) para fomentar las oportunidades de empleo. Con el paso del tiempo y como respuesta a la aparición de nuevos problemas, se crearon nuevos instrumentos. Así, en 1962 se instituye el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), cuya sección Orientación se ocuparía de la financiación de los programas de reforma y modernización agraria. A principios de los años setenta, como consecuencia de la preocupación por el comportamiento dispar de las economías de los Estados y de la primera ampliación comunitaria, se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyo objetivo prioritario era contribuir a la corrección de los desequilibrios regiona-

les en el seno de la Comunidad. Hubo que esperar casi cuarenta años desde la firma del Tratado para que se creara el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP), dedicado a la financiación de programas de reestructuración de la política pesquera<sup>2</sup>.

A lo largo de los años y a medida que se producían las diversas adhesiones, los Fondos han estado sometidos a varias reformas dirigidas a mejorar la asignación de las ayudas y agilizar el desarrollo de las regiones menos avanzadas.

En 1988 el Acta Única Europea (AUE) estableció un nuevo marco legal para el desarrollo armonioso de la Unión Europea. Encomendó a la Comunidad, por primera vez de forma explícita, reforzar la cohesión económica y social en el contexto del Mercado Común, de manera que los tres fondos estructurales - FSE, FEOGA y FEDER - adquirieron el cometido común de la cohesión, pero sin perder la idiosincrasia que caracteriza a cada uno de ellos<sup>3</sup>. El AUE significó un punto de inflexión en la política regional<sup>4</sup> comunitaria al provocar la reforma de los Fondos Estructurales, reforma que marcó todo un hito en el proceso de integración al delimitar las zonas subvencionables a través de objetivos; objetivos que han seguido vigentes, con ligeras modificaciones, hasta 1999.

Las regiones se distribuyeron en seis grandes objetivos. Los objetivos 1 y 6<sup>5</sup> se dedicaron a las regiones más atrasadas (atendiendo a criterios de PIB y de densidad de población), el 2 para las áreas industriales en declive, el 5 para el sector agrario (en su doble vertiente 5a para la reconversión agraria y 5b para las zonas rurales). Los objetivos 3 y 4 se definieron para atender al paro y a la recualificación profesional derivada de la reconversión industrial. De todos ellos el más importante, sin duda, es el objetivo 1, que concentra su actuación en las regiones más atrasadas y que perciben el 68 por ciento de los recursos de los Fondos Estructurales.

Además, esta reforma<sup>6</sup> supuso un incremento de las dotaciones, la planificación plurianual sustituyó a la anual y se establecieron una serie de principios -como la concentración territorial de las dotaciones, la coordinación inter-

<sup>2</sup> Una descripción más amplia de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión la ofrece Calvo Hornero, A. (1999): *Organización de la Unión Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

<sup>3</sup> Cf. Fernández Álvarez, A. (1997): *Manuel de Economía y Política de la Unión Europea*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 303 - 327.

<sup>4</sup> El principal objetivo de la política regional es disminuir las diferencias de renta y de riqueza que existen entre las regiones comunitarias. Véase Fernández, D. (1999): *Historia y economía de la Unión Europea*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, capítulo 14, pp. 347 - 383. También puede consultarse el libro coordinado por Mella Márquez, J. M. (1998): *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid.

<sup>5</sup> El objetivo 6 se añadió en 1995 cuando se incorporaron a la Unión Europea Austria, Finlandia y Suecia.

<sup>6</sup> A tal efecto elaboró el Reglamento Marco 2052/88 CEE. Para la aplicación de este Reglamento se introdujeron otros cuatro, uno sobre coordinación (Reglamento 4253/88 CEE) y otros tres sobre la regulación de cada Fondo (Reglamento 4254/88 CEE sobre el FEDER, Reglamento 4255/88 CEE sobre el FSE y el Reglamento 4256/88 CEE sobre el FEOGA- Orientación. Todos ellos quedan recogidos en DO nº L 374 de 31.12.1988, pp. 1-28.

fondo, la cooperación administrativa, la modulación y la complementariedad para mejorar la eficacia de las intervenciones que, además, fue reforzada por un mecanismo de seguimiento, evaluación y control. Desde ese momento, la política estructural adquiere gran importancia, pasando a convertirse, si se consideran los recursos que absorbe, en la segunda política comunitaria.

En 1992, tras un período de cuatro años de rodaje, la Comisión manifestó que los principios en los que se fundamentaba el funcionamiento básico de los Fondos Estructurales desde 1988, gozaban de buena salud y, por tanto, debían de continuar rigiendo sus actividades. Como consecuencia, el Tratado de la Unión Europea confirma los grandes principios de la reforma anterior: implica un fortalecimiento de la cohesión económica y social y reafirma este objetivo asumido ya por la Comunidad<sup>7</sup>.

En esta línea, el Tratado de la Unión Europea crea el Fondo de Cohesión, para que contribuya a disminuir las diferencias de renta existentes entre los Estados y cuyo Producto Interior Bruto per-cápita se sitúe por debajo del noventa por ciento de la media comunitaria, en concreto para Grecia, España, Irlanda y Portugal<sup>8</sup>.

En 1999, la UE aprobó el proyecto "Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia". Es un programa de acción propuesto por la Comisión cuyos objetivos principales son reforzar las políticas comunitarias y dotar a la UE de un nuevo marco financiero para el período 2000-2006, teniendo en cuenta la perspectiva de la ampliación. Abarca cuatro ámbitos principales, estrechamente relacionados entre sí: la reforma de la política agrícola común, la reforma de la política estructural, los instrumentos de preadhesión y el nuevo marco financiero.

### 3. LA POLÍTICA ESTRUCTURAL EN EL PERIODO 2000-2006

La política estructural, en el marco de la Agenda 2000 sufre una nueva reforma, que pretende mejorar la eficacia de las intervenciones estructurales comunitarias y simplificar, de manera importante, la complicada gestión administrativa que conlleva. Para ello se remodelan los objetivos, reduciéndolos a tres<sup>9</sup>, y también se reducen de trece a cuatro las iniciativas comunitarias.

En concreto, la nueva política estructural para los primeros años del siglo XXI se puede resumir en la distribución de las regiones más atrasadas atendiendo a los siguientes objetivos:

<sup>7</sup> Cf. Fernández Navarrete, D. (1999), op. cit. pp. 348 – 367.

<sup>8</sup> Véase Fernández Álvarez, A. (1997), op. cit. pp. 306 – 317.

<sup>9</sup> Para ello se elaboró el Reglamento Marco 1260/1999 CE del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. Para la aplicación de este Reglamento se han introducido otros cuatro sobre la regulación de cada Fondo. El Reglamento Relativo al FEDER es Reglamento CE nº 1783/99 del Parlamento y del Consejo de 12 de julio de 1999 publicado DOCE L 213 de 13 de agosto de 1999.



- Objetivo 1: tiene como finalidad promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75 % de la media de la Unión Europea. Este objetivo incluye también las regiones ultraperiféricas así como las zonas del antiguo objetivo 6. Dos terceras partes de las intervenciones de los Fondos Estructurales corresponden a este objetivo.
- Objetivo 2: contribuye a apoyar la reconversión económica y social de las zonas que se hallan en dificultades estructurales y no incluidas en el objetivo anterior. Abarca los antiguos objetivos 2 y 5b y otras zonas afectadas por problemas de diversificación económica. Globalmente, se aplica en zonas que se encuentran en mutación económica, en las zonas rurales en declive, en las zonas deprimidas dependientes de la pesca y en los barrios urbanos con dificultades.
- Objetivo 3: reúne todas las medidas de desarrollo de los recursos humanos en zonas no incluidas en el objetivo 1. Este objetivo, que retoma los antiguos objetivos 3 y 4, constituye el marco de referencia del conjunto de medidas adoptadas en virtud del nuevo título sobre empleo del Tratado de Amsterdam y de la estrategia europea de empleo.

Las iniciativas comunitarias recogidas en los nuevos reglamentos son:

- INTERREG, cuyo objetivo es estimular la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.
- LEADER, que se propone fomentar el desarrollo rural por medio de iniciativas de grupos de acción local.
- EQUAL, que prevé el desarrollo de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo para acceder al mercado laboral.
- URBAN, que favorece la revitalización económica y social de las ciudades y de las zonas suburbanas en crisis.

#### CUADRO 1. ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

##### ***Fondos estructurales 2000 - 2006***

Objetivos prioritarios (94 % del presupuesto):

Objetivo 1: Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas

Objetivo 2: Reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales

Objetivo 3: Adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo

Pesca: Adaptación de las estructuras pesqueras

##### ***Iniciativas Comunitarias (5,35 % del presupuesto):***

Interreg III: Cooperación transfronteriza, transnacional e interregional

Urban II: Regeneración de las zonas urbanas en crisis

Leader +: Desarrollo rural a través de proyectos locales innovadores

Equal: Lucha contra las discriminaciones y desigualdades en el acceso al mercado de trabajo

El Fondo de Cohesión apenas experimenta modificaciones, continuarán beneficiándose del mismo los Estados Miembros cuyo PIB per cápita se sitúe por debajo del 90 por ciento de la media de la Comunidad e, igualmente, los recursos irán destinados a la subvención de proyectos relacionados con la infraestructura del transporte y con el medio ambiente.

Los principios de funcionamiento de los Fondos Estructurales se precisan o refuerzan: programación de las ayudas, cooperación entre el mayor número posible de participantes y adicionalidad de la ayuda europea y de las subvenciones nacionales.

#### 4. EL HORIZONTE DE LA AMPLIACIÓN EN LA POLÍTICA ESTRUCTURAL

La UE está en la antesala de una nueva ampliación que tendrá lugar en los próximos años y a través de la cual se incorporarán países del Este y del Centro de Europa (PECOs)<sup>10</sup>. La futura ampliación considerada por la UE como una oportunidad única para reforzar su posición internacional y convertirse así en un destacado actor político en el mundo multipolar del siglo XXI, superando el papel de gigante económico y enano político que hasta ahora ha desempeñado.

La ampliación traerá consigo problemas muy importantes para la cohesión, dadas las considerables diferencias de desarrollo de las regiones de estos países en relación con los quince Estados miembros actuales e implica llevar a cabo un proceso global de integración que precisará de ajustes sectoriales y regionales.

Los Estados candidatos serán, durante muchos años, receptores netos de ayudas y la Unión Europea se ha planteado si estas ayudas pueden provocar la creación de estructuras dependientes desanimando la iniciativa local. Por ello, la Comisión propone que los futuros Estados miembros se beneficien progresivamente de las políticas estructurales según su capacidad de absorción.

En este sentido, ha sido necesario asegurar a los actuales beneficiarios de los Fondos Estructurales que podrán continuar beneficiándose de los mismos, prácticamente en igual medida que hasta ahora.

La próxima adhesión de nuevos países ha originado que la UE elabore y adopte una serie de criterios de orden político, económico y jurídico que deben cumplir los países para formar parte del proceso de integración. Se ha elaborado la denominada "estrategia de preadhesión" compuesta por un amplio programa de medidas que tienen por objeto aproximar el funcionamiento de las instituciones políticas y de la economía de estos países a las que imperan en la Unión Europea. Dicho programa se concreta en la firma de unos acuerdos de asociación preparatorios para la adhesión, la liberalización progresiva del mercado interior, aproximación de legislaciones, ayudas financieras y diálogo político institucionalizado.

<sup>10</sup> Los países candidatos son Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumanía y Turquía.



La Agenda 2000 diferencia entre gastos de preadhesión, gastos relacionados con la adhesión y costes totales de la ampliación. Los primeros se refieren a los tres instrumentos específicos de preadhesión que tendrán un límite máximo anual de 3120 millones de euros durante todo el período. En segundo lugar, a partir de 2002 se reserva un importe (que aumenta cada año) para sufragar los gastos derivados de las nuevas adhesiones. Por último, se hace referencia a los importes máximos de créditos para agricultura, intervenciones estructurales, políticas internas y administración que el coste total anual de la ampliación entre 2002 y 2006 puede hacer necesarios.

Los instrumentos específicos de preadhesión creados a tal efecto son:

- El instrumento estructural de preadhesión (ISPA) que permitirá mejorar las infraestructuras de transporte y medio ambiente en los países candidatos a la vez que los preparará para las futuras intervenciones del Fondo de Cohesión. Sus ámbitos de actuación son:
- Medio ambiente, buscando que cumplan y respeten la normativa comunitaria medioambiental.
- Transportes - ampliación de la red transeuropea de transportes: El desarrollo de los sistemas de transporte eficaces constituye un componente esencial de la estrategia de preadhesión, pues la mejora de las infraestructuras de transporte es un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo económico.
- Asistencia técnica directamente vinculada a los proyectos financiados: Una pequeña parte del presupuesto ISPA puede utilizarse también para financiar estudios preparatorios y asistencia técnica.
- El instrumento agrícola de preadhesión (SAPARD), que pone en marcha instrumentos de desarrollo rural en previsión de las futuras intervenciones del FEOGA.
- El Programa PHARE es el principal instrumento de intervención y su objetivo es la preparación de los países candidatos respecto al acervo comunitario reforzando su capacidad administrativa e institucional, financiando inversiones para el desarrollo económico, con excepción de las financiadas por los instrumentos estructurales y agrícolas; financiaciones que serán asumidas en un futuro por los Fondos Estructurales.

Para el periodo 2000-2006, se repartirán 1 040 millones anuales (precios de 1999) de manera equitativa entre los proyectos relativos al medio ambiente y los relativos a la infraestructura de transporte. El reparto indicativo de los recursos del ISPA entre los países beneficiarios fue decidido por la Comisión a partir de criterios de población, PIB por habitante, (en paridad de poder de compra) y superficie.

<sup>11</sup> El Instrumento Estructural de Preadhesión se instituye en el Reglamento (CE) n°1267/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999 publicado en DOCE L161 de 26 de junio de 1999.

## 5. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL. LA INICIATIVA INTERREG.

Al FEDER le fue asignado el objetivo prioritario de contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales en el seno de la Comunidad. Su carácter redistributivo lo ha convertido en un instrumento muy polémico. A partir de 1979 el 5 % de sus dotaciones se distribuyó en la llamada "Sección fuera de cuota", con la que se inician una serie de programas propios de la Comunidad. A partir de la reforma de 1998, estos programas reciben el nombre de Iniciativas Comunitarias. Son programas específicos realizados por la Comisión<sup>12</sup> que atienden a prioridades referidas a regiones rurales, sectores productivos...etc. La Comunidad ha ido poniendo en marcha un buen número de tales programas cuyos objetivos han sido, en unos casos, apoyar la reconversión de sectores en crisis y, en otros, incidir de manera directa sobre la mejora del medio ambiente o insistiendo en el estímulo de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

Las Iniciativas proporcionaron flexibilidad y ofrecieron posibilidades especiales para la cooperación y la innovación debido a que:

- Abarcaron medidas que rebasan las fronteras nacionales, ofreciendo un marco para fomentar la cooperación transnacional.
- Poseían una verdadera dimensión comunitaria constituyendo un instrumento mediante el cual los intereses y prioridades comunitarios se reflejan en la asignación de recursos.
- La distribución de recursos vía iniciativas comunitarias recaía sobre aquellos Estados con mayor número de regiones calificadas como Objetivo 1.

Sobre la base de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 se aprobaron quince iniciativas comunitarias (después se han ido reduciendo) que provocaron distorsiones en la concentración geográfica y funcional de las intervenciones de los Fondos. La naturaleza, contenido y proliferación de las iniciativas se tradujo en un número inadecuado de programas operativos de reducidas dimensiones. La Comisión habría actuado de manera más acorde con la filosofía que inspiró la reforma si hubiera adoptado pocas medidas de este tipo, financiándolas mejor.

En 1990 se aprobó la iniciativa INTERREG como base de la cooperación transfronteriza en el territorio comunitario. Pretendió la búsqueda de elementos homogéneos a ambos lados de la frontera con el fin de establecer las bases sobre las que poder desarrollar programas de cooperación y provocar una

<sup>12</sup> La capacidad de decisión sobre estos programas corresponde a la Comisión que aprueba directamente, sin intervención del Consejo, cuáles, cuándo y cuántas iniciativas desea. La única limitación es el sometimiento de sus proyectos a consulta preceptiva del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y del Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión Regionales. Pero se trata de una limitación que, de hecho, es casi puramente nominal, a juzgar por la escasa consideración en que tiene la Comisión las recomendaciones y sugerencias que recibe de ellos.

mejora sustancial de la situación económica y social. Perseguía, pues, objetivos que contribuirían a la cohesión económica y social. Concretamente, y dado el alto grado de desigualdad entre las zonas fronterizas, se creó para ayudar a las regiones situadas a ambos lados de las fronteras nacionales de la Comunidad a prepararse para el Mercado Único.

Contempló tres tipos de acciones:

- Planificación y aplicación conjunta de programas transfronterizos.
- Aplicación de medidas que aumentarían el flujo de información de un lado y otro de las fronteras y entre regiones fronterizas, entre organismos públicos, organizaciones privadas y organismos voluntarios de las zonas afectadas.
- Creación de estructuras comunes institucionales y administrativas que consolidaran y fomentaran la cooperación.

Los efectos de la aplicación de INTERREG fueron positivos en la provisión de infraestructuras, en el apoyo al tejido productivo y en las acciones de cooperación aunque no logró romper con la estructura de comunicaciones trazada en épocas anteriores.

Acabado el período, se acordó su prórroga para el período 1994-99. Integró dos iniciativas comunitarias del período anterior, INTERREG I y REGEN, y pasó a denominarse INTERREG II. Constaba de dos apartados, Cooperación Transfronteriza y Creación de Redes Energéticas. En 1996 la Comisión aprobó un tercer apartado en el marco de INTERREG II relativo a la cooperación transnacional en la ordenación del territorio, que se denominaría apartado C.

La filosofía que inspiró esta nueva fase de INTERREG fue la misma que sustentó la anterior, adquiriendo especial importancia la cooperación transfronteriza y la participación e implicación de las autoridades locales y regionales. Introdujo, además, nuevos elementos que representaron una mejora cualitativa del programa, como fue la mejora del potencial endógeno de empresas y agentes regionales y el fomento de la cooperación transfronteriza a todos los niveles –empresarial, social e institucional-. A su vez sirvió para vertebrar las regiones de Estados diferentes en los que la frontera se constituyó siempre como un importante obstáculo para el desarrollo.

Uno de los aspectos fundamentales de la aplicación de esta iniciativa fue el “enfoque de abajo a arriba” que centra su atención explícitamente<sup>13</sup>, en las zonas locales, reconociendo el hecho de que las respuestas nacionales o regionales a veces son demasiado generales para abordar las necesidades específicas de una localidad y que los que viven y trabajan en ella suelen encontrarse en mejores condiciones para adoptar las medidas oportunas. Este forma de actuar permitió aumentar la capacidad y la autonomía local y definir mejor los grupos beneficiarios, así como para concentrarse en las zonas especialmente necesitadas.

<sup>13</sup> Véase Comisión Europea (2001): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos y diversidad de los territorios, Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. Puede consultarse en la dirección de internet siguiente: <http://www.inforegio.cec.eu.int>.

## 6. LA INICIATIVA INTERREG III ANTE EL RETO DE LA AMPLIACIÓN

Los efectos positivos que han generado las dos fases anteriores de INTERREG han hecho que permanezca en el periodo 2000 – 2006, pese a la drástica disminución en el número de iniciativas comunitarias en aras de concentrar las ayudas. Es más, se ha convertido en uno de los programas prioritarios de la Unión Europea, al que se piensa destinar en esta nueva etapa más de la mitad de los recursos previstos para las iniciativas comunitarias. Ello significa, sin lugar a dudas, que las fases anteriores han dado pasos importantes en la programación transfronteriza y en la gestión común de programas que impulsan el desarrollo de estas zonas o regiones. Persigue, igual que en los programas anteriores, que las fronteras nacionales no sean, por sí mismas, un obstáculo al desarrollo equilibrado y a la integración del territorio europeo.

En este contexto, el objetivo de la nueva fase de INTERREG es reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y el desarrollo equilibrado de su territorio. Pone especial énfasis en las fronteras exteriores de la Comunidad, las regiones ultraperiféricas, y las regiones insulares.

La nueva iniciativa INTERREG III consta de tres apartados:

- Capítulo A: *dedicado a la cooperación transfronteriza* con vistas a fomentar el desarrollo regional integrado entre las regiones fronterizas, incluidas las fronteras exteriores y las marítimas.
- Capítulo B: contribuirá a la integración territorial armoniosa de la Unión.
- Capítulo C: pretende mejorar las políticas y técnicas de desarrollo regional y cohesión mediante la cooperación transnacional e interregional.

El Capítulo A pretende transformar regiones situadas a ambos lados de las fronteras interiores y exteriores de la Unión en centros económicos y sociales mediante estrategias comunes para un desarrollo territorial duradero. Para poder beneficiarse de la financiación de INTERREG, los territorios en cuestión deben elaborar y realizar conjuntamente sus proyectos de desarrollo y deben elaborarlos las autoridades regionales o locales de las zonas subvencionables, en colaboración con las autoridades nacionales, en función de la estructura institucional de cada Estado miembro<sup>14</sup>. En general, cada

<sup>14</sup> Los temas prioritarios a los que se dedica este capítulo son:

- Fomento del desarrollo urbano, rural y costero;
- Desarrollo del espíritu empresarial y de la pequeña y mediana empresa (PYME), turismo e iniciativas locales de desarrollo y de empleo
- Integración del mercado laboral y fomento de la inclusión social
- Cooperación en los ámbitos de la investigación, desarrollo tecnológico, educación, cultura, comunicaciones, sanidad y protección civil
- Protección del medio ambiente, eficiencia energética y fuentes de energía renovables
- Infraestructuras básicas de importancia transfronteriza
- Cooperación jurídica y administrativa;
- Cooperación entre ciudadanos e instituciones y Asistencia técnica.

programa abarcará una frontera y contará con subprogramas específicos para cada región transfronteriza<sup>15</sup>.

El Capítulo B<sup>16</sup> se dedica a la cooperación transnacional entre autoridades nacionales, regionales y locales. Tiene por objeto contribuir a un desarrollo armonioso y sostenible en la Comunidad; fomentando la integración territorial de la Unión a través de grandes agrupaciones de regiones europeas: macroregiones.

La principal diferencia entre los apartados A y el B son el ámbito geográfico y el número de implicados, que son superiores en el capítulo B. En especial, las propuestas deberán tender a aumentar la cooperación entre las regiones adriáticas y bálticas de la Comunidad con las regiones bálticas exteriores.

En consecuencia, este capítulo recoge, entre otros, los objetivos perseguidos por INTERREG II C y Terra e intenta crear grandes grupos de regiones que cooperen en la ordenación del territorio y en fomentar el desarrollo regional<sup>17</sup>.

El Capítulo C, la Cooperación Interregional, sucede a los antiguos programas Recite y Ecos-Ouverture. Se orienta a la construcción de redes para favorecer el desarrollo y la cohesión regional. Amplía el ámbito de aplicación de la iniciativa INTERREG al favorecer la cooperación entre las regiones de toda Europa, de forma que todas las regiones de la Unión son subvencionables en virtud de este Capítulo<sup>18</sup>. Se prestará especial atención a la participa-

<sup>15</sup> Abarca todas las regiones fronterizas de la Unión, incluidas las fronteras exteriores y marítimas. La intención es equilibrar las diferencias de nivel de vida en el plano regional, especialmente en la frontera entre la Unión Europea y Rusia. También ayuda a los estados bálticos candidatos a la adhesión a adoptar la política de desarrollo de la Unión Europea. Respecto a las regiones insulares y marítimas, es importante mejorar y desarrolla las vías de comunicación marítima con intención de conseguir una mayor cohesión transfronteriza del mercado interior en el ámbito laboral, empresarial, educativo y cultural.

<sup>16</sup> Las zonas subvencionables en virtud de INTERREG III B son las siguientes: Mediterráneo Occidental, Espacio Alpino, Espacio Atlántico, Europa Suroccidental, Europa Noroccidental, Mar del Norte, Mar Báltico, Centro, Danubio, Adriático y Sudeste de Europa, Periferia Septentrional, "Archimed": toda Grecia, Sicilia, Calabria, Apulia y Basilicata y Regiones Ultraperiféricas: Islas Canarias, Departamentos franceses de ultramar. Azores y Madeira.

<sup>17</sup> Los temas prioritarios que pueden beneficiarse de la financiación de esta iniciativa comunitaria son:

- Estrategias de ordenación territorial, incluida la cooperación entre ciudades y entre zonas rurales y urbanas con el fin de fomentar un desarrollo policéntrico y duradero.
- Desarrollo de sistemas de transporte eficientes y sostenibles y mejora del acceso a la sociedad de la información.
- Favorecer la conservación del medio ambiente y la buena gestión del patrimonio cultural y de los recursos naturales, en particular los recursos hídricos.
- Fomentar de la cooperación integrada entre las regiones marítimas, insulares y ultraperiféricas.
- Asistencia técnica mediante la creación o el desarrollo de estructuras comunes para la ejecución del programa de cooperación transnacional.

<sup>18</sup> Los temas prioritarios que abarca este capítulo son todas las acciones de cooperación en relación con temas específicos que defina la Comisión Europea, previa consulta con el Comité de Gestión. Los temas serán, por ejemplo, investigación, desarrollo tecnológico y PYME; sociedad de la información, turismo, cultura y empleo; empresa y medio ambiente, etc.

ción en las diferentes redes, de las regiones insulares y ultraperiféricas, así como la cooperación entre regiones marítimas.

La contribución total del FEDER a INTERREG durante el periodo 2000-2006 se fija en 4.875 millones de euros, a precios de 1999. La participación del FEDER podrá suponer hasta el 75% del coste total en las regiones Objetivo 1 y, como máximo, el 50% en las demás regiones. Además, los Estados miembros serán responsables de que entre un 50% y un 80% de su dotación total para INTERREG se dedique al capítulo A. Al menos un 14% de dedicará al capítulo B y un 6% al capítulo C. La Comisión y los Estados miembros también velarán porque todas las fronteras reciban un trato equitativo.

En lo que respecta a la preparación, presentación y aprobación de las intervenciones se refuerza el papel de las entidades locales y regionales, ya que los programas deben elaborarse de acuerdo al principio de cooperación, de forma que las decisiones sobre programación, financiación y administrativas sean tomadas por los interlocutores regionales, locales, nacionales y sociales pertinentes a través de comités transfronterizos o transnacionales conjuntos.

Los principios que fundamentan la iniciativa INTERREG III se pueden resumir en:

- Aplicación de estrategias y programas de desarrollo transfronterizos y transnacionales conjuntos.
- Amplia cooperación entre los diferentes niveles administrativos y los agentes socioeconómicos y otros organismos pertinentes, siguiendo un enfoque "ascendente".
- Complementariedad con los "programas generales" de los Fondos Estructurales (Objetivos 1, 2 y 3). Seguir un planteamiento más integrado en la realización de las iniciativas comunitarias. Según el nuevo Reglamento de los Fondos Estructurales<sup>19</sup>, esta iniciativa puede financiar medidas de desarrollo rural subvencionables en el marco del FEOGA, de desarrollo de los recursos humanos subvencionables en el marco del FSE y de ajuste de las estructuras pesqueras subvencionables en el marco del IFOP.

Las regiones fronterizas son muy importantes en los países candidatos, pues representan un 66 por ciento de su superficie y un 58 por ciento de su población. La ampliación generará un aumento significativo de estas zonas en la Unión Europea y se hace necesaria una coordinación eficaz entre INTERREG III y los instrumentos de política exterior de la UE:

- PHARE: Iniciativa de la Unión Europea para apoyar económicamente a los países asociados de Europa Central y Oriental hasta el punto en que estos países puedan asumir las obligaciones de su ingreso en la Unión Europea.

<sup>19</sup> Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 que establece las disposiciones generales sobre los Fondos estructurales



- TACIS: Programa de asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes
- MEDA: Acuerdo de desarrollo euromediterráneo (para acompañar la reforma de las estructuras económicas y sociales en los países extracomunitarios de la cuenca mediterránea).
- EDF: Fondo Europeo de Desarrollo para los países ACP (África, Caribe y Pacífico).
- ISPA: Instrumento de la política estructural de preadhesión.
- SAPARD: Apoyo a las medidas de preadhesión para el desarrollo agrícola y rural.
- CARDS: Ayuda comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilidad en los países de la antigua Yugoslavia (excepto Eslovenia, más Albania).

Tras la puesta en marcha de PHARE se han comenzado a financiar programas conjuntos entre esta iniciativa e INTERREG. Concretamente han financiado programas de cooperación entre las regiones fronterizas de la Unión y los países candidatos y entre los propios países candidatos. Desde 1998 se ha procedido a la elaboración de un Documento Único de Programación para cada frontera, que puede acogerse a las ayudas y cubre las regiones situadas a ambos lados de la frontera y contiene prioridades conjuntas de cooperación para el periodo 2000-2006.

En definitiva, la iniciativa INTERREG III fomentará la creación de estructuras verdaderamente comunes para la preparación de los programas, pudiendo las autoridades competentes estudiar la posibilidad de establecer agrupaciones europeas de interés económico (AEIE)<sup>20</sup>. Es necesario que se creen actividades y unidades administrativas transfronterizas y transnacionales, pues la verdadera cooperación transfronteriza se caracteriza por una estructura decisoria común que abarque el desarrollo de programas, la selección de proyectos, la financiación y la creación de estructuras administrativas comunes.

## 7. CONCLUSIONES

La política estructural, a diferencia de otras políticas, no figuraba expresamente en el Tratado de Roma como uno de los medios de acción de la Comunidad para cumplir sus objetivos de carácter general. Sin embargo, actualmente, después de las sucesivas reformas emprendidas, se ha convertido en uno de los pilares fundamentales de la construcción europea.

No cabe duda del gran avance que se ha producido en la disminución de las disparidades regionales en la Unión Europea gracias a la intervención de los Fondos Estructurales y, por tanto, a la Política Estructural.

<sup>20</sup> Participación de las agrupaciones europeas de interés económico (AEIE) en licitaciones públicas y en programas financiados con fondos públicos, Comunicación 97/C 285/10 de la Comisión, DO C 285, de 20.9.1997, p. 17.

La futura ampliación es entendida por la Unión Europea como una oportunidad única para reforzar su posición internacional y convertirse en un destacado actor político en el mundo multipolar del siglo XXI, superando el papel que venía desempeñando. Pero esta ampliación duplica las disparidades regionales que aún persisten en la Unión y por ello es necesario un mayor volumen de recursos y nuevos esfuerzos inversores en los factores necesarios para el desarrollo regional, como son la dotación de infraestructura física y de capital humano.

En este contexto, la Iniciativa comunitaria INTERREG permitió a la Europa de los quince desarrollar nuevas formas de cooperación que no hubieran sido posibles con la mera supresión de las fronteras. Con ella la situación socioeconómica de las zonas fronterizas mejoró sensiblemente en el transcurso de los últimos años con una mejor integración en el Mercado Interior.

Por ello la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional se ha convertido en una de las prioridades fundamentales de la Unión con el fin de promover la integración y reducir la fragmentación económica y social creada por las fronteras nacionales. Así la Iniciativa Comunitaria INTERREG III en el horizonte de la ampliación comunitaria adquiere particular relieve y tendrá que asumir nuevas acciones transfronterizas para fomentar la cooperación entre los antiguos y los nuevos Estados miembros de la Unión.

Desde 1995, tras la creación de PHARE, se han financiado programas conjuntos con INTERREG, de cooperación entre las regiones de la Unión y los países candidatos y se ha puesto de manifiesto la necesidad de aumentar la coordinación entre la financiación que facilita el FEDER y los programas PHARE, TACIS, MEDA, SAPARD e ISPA. En particular debe incidirse en la cooperación transfronteriza de PHARE y las medidas interregionales y transnacionales de los capítulos B y C de INTERREG.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Baños Torres, J. e Iglesias Suárez, A. (1995): "La Política regional europea y la cooperación transfronteriza. Los Programas INTERREG", *Revista de Estudios Regionales*, nº 42, pp. 181 – 212.
- Calvo Hornero, A. (1999): *Organización de la Unión Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- Carrera Hernández, F. J. (2000): *Cooperación transfronteriza: Castilla y León con Portugal*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000): *INTERREG III*, Bruselas, Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 28.4.00, C(2000) 1101 – ES.
- Comisión Europea (1999): "La Comisión presenta las nuevas iniciativas INTERREG y Urban", *Europa Junta*, nº 75, octubre 1999, p. 28.



- Comisión Europea (2000): "Nueva documentación sobre INTERREG III y Urban II", *Inforregio News*, nº 78, septiembre 2000, nota informativa.
- Comisión Europea (2001): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos y diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. Puede consultarse en la dirección de internet siguiente: <http://www.inforegio.cec.eu.int>
- Comité de las Regiones (2000): Dictamen sobre *Iniciativas Comunitarias 2000-2006: Interreg, Equal, Leader +, Urban*, Luxemburgo, OPOCE.
- Comité de las Regiones (2000): *Dictamen sobre el noveno y décimo informes anuales de los Fondos Estructurales*, CDR 220/99 final, Bruselas.
- Coronado Guerrero, D. (1995): "Efectos territoriales de los Fondos Estructurales. Algunas reflexiones sobre los métodos de evaluación aplicados", *Boletín Económico del ICE*, nº 2455, pp. 29 -39.
- Fernández Álvarez, A. (1997): *Manual de Economía y Política de la Unión Europea*, Editorial Trotta, Madrid.
- Fernández Navarrete, D. (1999): *Historia y economía de la Unión Europea*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- Heredero de Pablos, M. I. (1996): *Desarrollo regional mediante la cooperación transfronteriza. Las fronteras españolas en el marco de la Unión Europea*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Heredero de Pablos, M. I. (1997): "Integración transfronteriza: la experiencia europea", en Ruesga, S. M., *Estrategias de desarrollo en una economía global*, Editorial Parteluz, Madrid.
- Mella Márquez, J. M. (coord.) (1998): *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid.
- Nieto Solís, J. A. (1998): *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, 2ª edición, Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- Ruesga, S. M., Heredero de Pablos, M. I. y Fujii, G. (1998): *Europa e Iberoamérica, dos escenarios de integración*, Editorial Parteluz, Madrid.
- Tamames, R. y López M. (1999): *La Unión Europea*, Alianza Editorial, Madrid.