

## Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea

María Isabel Heredero de Pablos\* y Blanca Olmedillas Blanco\*\*

**RESUMEN:** La iniciativa comunitaria INTERREG se diseñó con el objetivo de que las fronteras nacionales no fueran un obstáculo ni al desarrollo equilibrado ni a la integración del territorio europeo. Perseguía, también, una acción integrada de cara al desarrollo económico y a la cohesión económica y social. Especialmente relevante ha sido esta iniciativa en el caso de España, en sus diferentes fases, configurándose como uno de los países más beneficiados de la política regional europea y, en particular, de la cooperación transfronteriza y transnacional. A partir de 2007 se ha creado un nuevo marco normativo para la Política de Cohesión de la Unión Europea, en el que la cooperación territorial europea -continuadora de la iniciativa- adquiere un mayor rango jurídico en el que las zonas fronterizas españolas seguirán recibiendo apoyo financiero.

**Clasificación JEL:** F15, O18, R58.

**Palabras clave:** Cooperación transfronteriza, INTERREG, política regional, Unión Europea.

### The Spanish bordering areas in Europe: from Interreg to the European territorial cooperation

**ABSTRACT:** The EU-funded program INTERREG was designed to avoid the national boundaries to be an obstacle nor to the balanced territorial development nor to the integration of the European territory. Besides, its aim was an integrated action for the economic development and economic and social cohesion. This initiative has been quite relevant for Spain, which has become one of the most to benefit from European Territorial Policy and, in particular, from the cross-border and trans-national policy. From 2007 onwards, it has been established a new legal framework for the

---

\* Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Autor para correspondencia: E-mail: maribel.heredero@uam.es.

\*\* Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento Análisis Económico: Teoría Económica e Historia Económica. E-mail: blanca.olmedillas@uam.es.

*Recibido: 2 de junio de 2009 / Aceptado: 9 de julio de 2009.*

EU-Cohesion Policy, in which the Interregional Cooperation reaches a higher legal level and in which the Spanish bordering areas will keep on benefiting from financial support.

**JEL Classification:** F15, O18, R58.

**Palabras clave:** Trans-national cooperation, INTERREG, regional policy, European Union.

## 1. Introducción

El aspecto más sorprendente de la Unión Europea es, sin duda, la imagen de un espacio único de movilidad en el que podrán circular libremente mercancías, servicios, trabajadores y capital. Hablar de espacio único implica interesarse por las zonas fronterizas, que de zonas de separación o sutura se convierten en zonas de unión o costura dentro de una Europa cada vez más integrada. En este contexto, el objetivo general de las diferentes fases de la iniciativa INTERREG ha sido que las fronteras nacionales no sean un obstáculo al desarrollo equilibrado y a la integración del territorio europeo. El presente artículo persigue como objetivo el análisis de la iniciativa INTERREG, desde su puesta en marcha hasta los programas vigentes actualmente.

El artículo, además de la introducción en la que se explica el objetivo y su estructura, consta de cuatro epígrafes. En el segundo epígrafe se intenta responder a la pregunta de por/para qué INTERREG. El capítulo tercero se dedica a realizar un breve resumen de las dos primeras fases de INTERREG, señalando tanto los efectos positivos como los aspectos negativos de ambas fases de la iniciativa comunitaria. El epígrafe cuarto se destina a INTERREG III, centrándose en los programas en los que participa España. El capítulo quinto se centra en la Cooperación Territorial Europea como heredera y continuadora de la iniciativa INTERREG.

Finaliza el artículo con las conclusiones obtenidas de los diferentes capítulos que conforman el artículo y con la bibliografía utilizada para su elaboración.

## 2. ¿Por/para qué INTERREG?

Actualmente la Unión Europea cuenta con 27 Estados miembros que forman un mercado interior de 493 millones de ciudadanos, siendo las disparidades económicas y sociales entre estos Estados y sus 271 regiones muy importantes. Sirva como ejemplo que al menos una de cada cuatro regiones tiene un PIB por habitante inferior al 75% de la media de la Unión Europea de los 27.

Tradicionalmente, han existido dos motivos para la intervención estatal vía medidas de política regional. Por un lado, la inaceptabilidad de las desigualdades entre grupos dentro de la sociedad —el argumento de EQUIDAD—. Por otro, una distri-

bución regional deficiente y desigualitaria de algunos factores, bienes públicos y actividades económicas que impide un funcionamiento eficiente de toda la economía en su conjunto —el argumento de EFICIENCIA<sup>1</sup>—. Por tanto, puede deducirse que los motivos para la ejecución de una política regional europea son tanto de carácter económico como de carácter social. A pesar de ello, la política regional europea ha estado orientada, expresamente, al objetivo único de equidad siendo, fundamentalmente, de carácter redistributivo. Su fin es compensar los efectos negativos originados por la integración de las distintas economías regionales y nacionales en el Mercado Único Europeo. Significa la introducción del componente “solidario” entre los pueblos de Europa —que se menciona en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea—, impulsando el fortalecimiento de la cohesión económica y social necesaria para una verdadera integración y reduciendo las disparidades entre regiones.

En este contexto, adquieren especial relevancia las zonas fronterizas, puesto que figuran entre las zonas más desfavorecidas de la Unión Europea respecto de la situación de las economías nacionales de referencia, debido, sobre todo, a su localización geográfica. Generalmente se hallan ubicadas en la periferia de los Estados miembros comunitarios y aisladas de los principales centros de actividad económica y de toma de decisiones; sus centros comerciales se hallan separados del interior, lo que supone una distorsión de las pautas comerciales y de prestación de servicios; disponen, con frecuencia, de peores infraestructuras al ubicarse en los puntos extremos de las redes nacionales de transporte y comunicaciones careciendo de suficientes comunicaciones transfronterizas; en muchos casos poseen escasos recursos naturales; tienen unos servicios comerciales y sociales menos desarrollados; y, por último, su situación se agrava con las limitaciones que acarrea la yuxtaposición de diferentes sistemas jurídicos y administrativos, la gran variedad lingüística, económica, cultural y física de cada zona fronteriza. Todos estos elementos dificultan las comunicaciones y la cooperación; obteniéndose como resultado que, por término medio, las zonas fronterizas tienen unos niveles de renta *per capita* más bajos y tasas de desempleo más elevadas que otras regiones del mismo contexto nacional, con rasgos estructurales propios que, a veces, corresponden a economías subdesarrolladas, estancadas o, incluso, en retroceso.

El mercado único y la UEM desempeñan una función catalizadora en la solución de estos problemas, pero se hace necesario el refuerzo de la cooperación en beneficio mutuo de las regiones fronterizas en toda la Comunidad.

Para resolver estos problemas y en el intento de conseguir una acción integrada de cara al desarrollo económico y a la cohesión económica y social, se diseñó la iniciativa INTERREG caracterizada, fundamentalmente, por la casi absoluta capacidad de decisión que sobre ella tuvo la Comisión, por la flexibilidad y porque ofreció posibilidades especiales para la cooperación entre zonas vecinas.

---

<sup>1</sup> Kuklinski, A. (1989): “Eficacia frente a igualdad. Un antiguo dilema y nuevos enfoques”, en VV.AA.: *Política regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, pp. 223-235.

### 3. INTERREG I Y II en España. Breve resumen

El primer intento de cooperación transfronteriza lo constituyó la iniciativa comunitaria INTERREG, puesta en marcha en 1990; tuvo como particularidad que las ayudas europeas no estuvieran necesariamente asignadas por separado a los Estados o las regiones, sino que deberían destinarse a estructuras transfronterizas específicas. Con ella se buscó la promoción de la cooperación transfronteriza para el desarrollo económico con el fin de ayudar a las regiones fronterizas 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 entre un lado y otro de las fronteras<sup>2</sup> y creación de estructuras comunes institucionales y administrativas que consolidaran y fomentaran la cooperación.

Los objetivos específicos se concretaron en promover condiciones de desarrollo económico y social a ambos lados de la frontera, contribuir tanto a impedir el abandono de la población como al crecimiento ordenado de los centros urbanos de dimensión media e integración de las economías fronterizas en el contexto comunitario.

La evaluación de INTERREG I<sup>3</sup> tuvo que centrarse, necesariamente, en el análisis de los avances de la cooperación en las regiones fronterizas. Como aspecto realmente positivo, conviene mencionar que la cooperación aumentó y progresó constantemente, aunque los programas INTERREG estuvieran sometidos a una importante influencia nacional. Como elemento negativo debe apuntarse que la asistencia financiera facilitada por la iniciativa INTERREG se concentró principalmente en proyectos de infraestructuras observándose, a menudo, la falta de ideas estratégicas a largo plazo, la falta de verdadera cooperación transfronteriza y la falta de una implicación real de los actores regionales y locales<sup>4</sup>. En este contexto y puesto que la aplicación de los programas la realizaron las autoridades nacionales con escasa coordinación y participación de las autoridades locales y regionales<sup>5</sup>, se produjo una falta de alianzas sólidas, una falta de comunicación sostenida y una falta de cooperación efectiva. Las evaluaciones efectuadas recomendaron la revisión de las zonas elegibles, una planificación más equilibrada, una mayor participación del sector privado y la extensión de la cooperación transfronteriza a otros ámbitos (la cultura, los asuntos sociales, el desarrollo urbano,...) con la finalidad de que se tuvieran más en cuenta las necesidades regionales y locales.

En definitiva, INTERREG I sirvió de base para proponer otras acciones que supusieran una ampliación o mejora de las acciones anteriores y sirvió como experiencia

---

<sup>2</sup> Y entre regiones fronterizas, entre organismos públicos, organizaciones privadas y organismos voluntarios de las zonas afectadas.

<sup>3</sup> Asociación de regiones fronterizas europeas, Arfe-Lace (1997): *Documento de Trabajo sobre la iniciativa INTERREG de la UE y sus futuros desarrollos*. Puede consultarse en la siguiente dirección de internet: [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/interreg\\_97.es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/interreg_97.es.pdf).

<sup>4</sup> Asociación de regiones fronterizas europeas, Arfe-Lace (1997): *op. cit.*, pp. 12-14.

<sup>5</sup> Asociación de regiones fronterizas europeas, Arfe-Lace (1999): *Documento de Trabajo sobre Aspectos Institucionales de la Cooperación Transfronteriza*. Puede consultarse en la siguiente dirección de internet: [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst\\_asp\\_99.es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst_asp_99.es.pdf), p. 12.

para los siguientes programas INTERREG. Sobre la base de esa experiencia adquirida, en el año 1994 se aprobó INTERREG II, que englobó las funciones de INTERREG I y de la iniciativa REGEN<sup>6</sup>, presentando dos capítulos diferenciados. Por un lado, tuvo como objeto el desarrollo de la cooperación transfronteriza y la ayuda a las fronteras interiores y exteriores de la Unión Europea; por otro, se dedicó a completar las redes de energía para conectarlas a redes europeas más amplias. La Comisión buscó mejorar la eficacia de sus actuaciones y redujo, de forma drástica, el número de iniciativas comunitarias, que serían cuatro a partir de ese momento. Por otra parte, aplicó un sistema de reparto financiero de los Fondos destinados a las cuatro iniciativas, basado en la continuidad de las intervenciones y en los objetivos prioritarios de cada iniciativa.

Aunque los objetivos de esta segunda fase fueron similares a los de la anterior, INTERREG II enfatizó las siguientes cuestiones:

- Ayudar a las zonas fronterizas a superar problemas específicos en materia de desarrollo.
- Favorecer la adaptación de las zonas fronterizas a su nuevo papel de ser zonas fronterizas en un Mercado Único integrado.
- Responder a nuevas posibilidades de cooperación con países terceros en las zonas transfronterizas exteriores de la UE.

Puede afirmarse que la iniciativa INTERREG II fue la continuación mejorada del anterior programa, ya que profundizó tanto en la Cooperación Interregional como en la Transfronteriza dentro del contexto global de integración socioeconómica y la participación de las configuraciones territoriales.

La iniciativa INTERREG II presentó un diseño caracterizado por la integración de tres capítulos claramente diferenciados: cooperación transfronteriza (2.600 millones de ECUS), redes transnacionales de energía (550 millones de ECUS) y cooperación para el desarrollo de zonas geográficas en el conjunto de la Comunidad, Europa Central y Oriental y el Mediterráneo (413 millones de ECUS)<sup>7</sup>.

Desde el punto de vista de las regiones fronterizas, INTERREG II ha generado una serie de efectos positivos a los que ha contribuido, sin duda, la flexibilidad con la que se concibió la iniciativa. Conviene destacar, entre ellos, los generados en la dimensión política<sup>8</sup> de la iniciativa comunitaria al ponerse a disposición de la cooperación transfronteriza un montante específico de créditos de la Unión Europea. Además, significó una importante contribución a la construcción europea, a alcanzar una cohesión y cooperación económica y social más fuerte, a la apertura de los mercados laborales y la armonización de la cualificación profesional y a la preparación para la

<sup>6</sup> Iniciativa aprobada en 1990 que perseguía como objetivo agilizar la conexión a las redes comunitarias de distribución de gas y electricidad.

<sup>7</sup> Además, la cooperación interregional a escala comunitaria para los grandes proyectos no relacionados con las infraestructuras y que afectan al desarrollo regional se fomentó como parte integrante de las medidas innovadoras del FEDER. Artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 2083/93, del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) n° 4254/88, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER (200 millones de euros para 1994-1999).

<sup>8</sup> Arfe-Lace (1997): *op. cit.*, p. 12.

adhesión de nuevos miembros. Quizás el resultado más importante fue que “permitió a los Estados miembros diseñar, negociar y aplicar los programas de actuación, lo que supuso un cierto avance en la supresión de obstáculos de carácter administrativo existentes”<sup>9</sup>.

A nivel socioeconómico<sup>10</sup> produjo, aunque con diferencias regionales, la creación de empleo en relación directa con la mejora de las estructuras de transportes y de comunicación, creación de empleo en los ámbitos del turismo, de la formación y de la investigación, así como la cooperación entre PYMEs, mejora de los transportes, tanto a nivel nacional como a nivel transfronterizo, desarrollo del turismo y movilización del potencial endógeno para el fortalecimiento del nivel regional y local como socios de la cooperación transfronteriza.

Como elementos negativos destacar, de nuevo, que la cooperación transfronteriza no se incrementó todo lo esperado entre otras razones por la falta de experiencia, por la falta de conocimiento y de confianza mutua, lo que dificultó la creación de estructuras transfronterizas estables, provocando que la implicación de los actores regionales y locales así como de los partícipes sociales no fuera todo lo intensa que se hubiera deseado. De hecho, en un buen número de proyectos no se vislumbró el carácter transfronterizo, pues fueron proyectos integrados por la mera adición de proyectos nacionales<sup>11</sup>.

Particularmente, en el ámbito español, y a pesar de los resultados producidos en las dos fases previas de la iniciativa —en las que España recibió un montante importante de recursos—, se detectaron las mayores necesidades de desarrollo de capacidades en ambas fronteras españolas, poniendo de manifiesto la necesidad de apoyo financiero en estas fronteras en el siguiente periodo de programación. No obstante, la experiencia y la capacidad adquiridas en ambas fronteras sirvieron de base para el diseño de la tercera fase de la iniciativa comunitaria en la que se recomendó que tanto la preparación como la gestión y aplicación del programa y la asignación de fondos comunitarios fueran conjuntas y compartidas entre las autoridades nacionales, regionales y locales situadas a un lado y otro de las fronteras.

#### **4. Las fronteras españolas en el marco de INTERREG III**

El siguiente periodo de programación, 2000-2006, estuvo caracterizado por la reducción de los objetivos de los Fondos Estructurales, concentrándose las actuaciones: la recuperación económica de las regiones menos desarrolladas (Objetivo n° 1), la reconversión socioeconómica de zonas industriales, urbanas, rurales o que dependen de la pesca (Objetivo n° 2), los sistemas de formación y promoción del empleo (Objetivo n° 3) al margen del Objetivo n° 1. Estos objetivos se complementaron con cuatro Iniciativas comunitarias que fomentaron en toda la Unión Europea la cooperación

<sup>9</sup> Baños Torres, J. e Iglesias Suárez, A. (1995): “La política regional europea y la cooperación transfronteriza”, en *Estudios Regionales*, 42, pp. 181-212, p. 198.

<sup>10</sup> Arfe-Lace (1997): *op. cit.*, p. 13.

<sup>11</sup> Arfe-Lace (1997): *op. cit.*, p. 14.

transfronteriza, transnacional e interregional (INTERREG III), la rehabilitación de las zonas urbanas en crisis (URBAN II), la igualdad en el mercado de trabajo (EQUAL) y el desarrollo de los territorios rurales (LEADER+). A ello se unieron acciones innovadoras que permitieron experimentar ideas nuevas. En este contexto la iniciativa comunitaria INTERREG se constituyó como un mecanismo de intervención fundamental, dado que la cooperación en las actuaciones fue el elemento clave del diseño de la política regional para este periodo<sup>12</sup>.

El objetivo de INTERREG III fue, prácticamente el mismo que en las fases anteriores y que se resumió en reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, por lo que se encargó de fomentar la cooperación transfronteriza Europea durante el período de programación, ofreciendo financiación comunitaria para las medidas y los ámbitos que se ajusten a las orientaciones establecidas en la Comunicación 2004/C 226/02<sup>13</sup> y que estuviesen incluidos en los programas de iniciativas comunitarias presentados por las autoridades designadas por los Estados miembros y aprobados por la Comisión.

Se articuló sobre la base de tres capítulos:

1. Fomento del desarrollo regional integrado entre las regiones fronterizas vecinas, incluidas las fronteras exteriores (programas de vecindad) y determinadas fronteras marítimas (capítulo A). Su objetivo prioritario es la cooperación transfronteriza.
2. Contribución a la integración territorial armoniosa de toda la Comunidad (capítulo B). El objetivo es fomentar una mayor integración territorial en la Unión Europea gracias a la formación de grandes grupos de regiones europeas.
3. Mejora de las políticas y técnicas de desarrollo regional y cohesión mediante la cooperación transnacional e interregional (capítulo C), que pretende incrementar la eficacia de las políticas y de los instrumentos de desarrollo regional mediante el intercambio de información y la participación mutua de experiencias (integración en redes).

La iniciativa INTERREG III<sup>14</sup>, por tanto, se convirtió en el principal instrumento de intervención. Los principios que orientaron su funcionamiento fueron:

1. Estrategia transfronteriza/transnacional y programas de desarrollo conjuntos.
2. Cooperación y enfoque ascendente.
3. Complementariedad con los programas principales de los Fondos Estructurales.
4. Planteamiento más integrado de la aplicación de las iniciativas comunitarias.
5. Coordinación eficaz entre INTERREG III y los instrumentos de política exterior de la Comunidad, sobre todo teniendo en cuenta la ampliación.

---

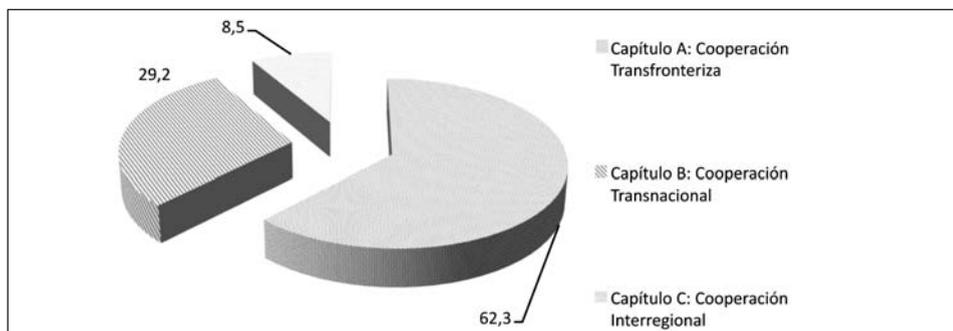
<sup>12</sup> Plaza, J. I. (2002): "Orientaciones, conceptos e incertidumbres de la política regional europea para el siglo XXI", en *Revista de Estudios Regionales*, 64, pp. 43-63.

<sup>13</sup> Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 2 de septiembre de 2004 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo, INTERREG III.

<sup>14</sup> Heredero, M. I. y Olmedillas, B. (2002): "La política estructural comunitaria y la iniciativa comunitaria INTERREG en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea", en *Revista de Economía Mundial*, 6, pp. 95-109.

En este contexto, España recibió fondos comunitarios para estimular y participar en los tres tipos de cooperación contempladas. El gráfico 1 recoge el peso relativo de recursos asignados a los diferentes tipos de cooperación contemplados en la iniciativa comunitaria en los que participó España.

**Gráfico 1.** Iniciativa Comunitaria INTERREG en España. Distribución porcentual por tipos de cooperación, 2000-2006



*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos suministrados INFOREGIO, INTERREG III.

La asignación de recursos por parte de la UE pone de manifiesto la notable importancia otorgada por la Comisión a la cooperación transfronteriza entre regiones limítrofes separadas por una frontera, dado que inciden, de forma relevante, en el logro de la cohesión económica y social.

Por ello, el mayor porcentaje de recursos se destinó al capítulo A, cooperación transfronteriza, que absorbió un volumen de dotación financiera superior al 62% de los recursos. Le sigue en importancia la cooperación transnacional con un peso relativo cercano al 30%, mientras que a la cooperación interregional se destina el 8,5% del total de recursos.

La *cooperación transfronteriza (capítulo A)*<sup>15</sup> constituyó el eje principal de la iniciativa, pudiendo acogerse a ella los territorios situados a lo largo de las fronteras terrestres interiores y exteriores de la UE y determinadas zonas costeras.

Se dedicó, particularmente, al fomento del desarrollo urbano, rural y costero, al fomento de la iniciativa empresarial y el desarrollo de pequeñas empresas e iniciativas de empleo locales, al fomento de la integración del mercado laboral y la inserción social, a la puesta en común de los recursos humanos y las instalaciones de investigación, desarrollo tecnológico, enseñanza, cultura, comunicaciones y sanitarias a fin de aumentar la productividad y contribuir a la creación de empleos estables, a estimular la protección del medio ambiente (local, global), el incremento de la eficacia energética y el fomento de las fuentes de energía renovables, a la mejora de las redes y servicios de transporte, al desarrollo de la cooperación jurídica y administrativa y a in-

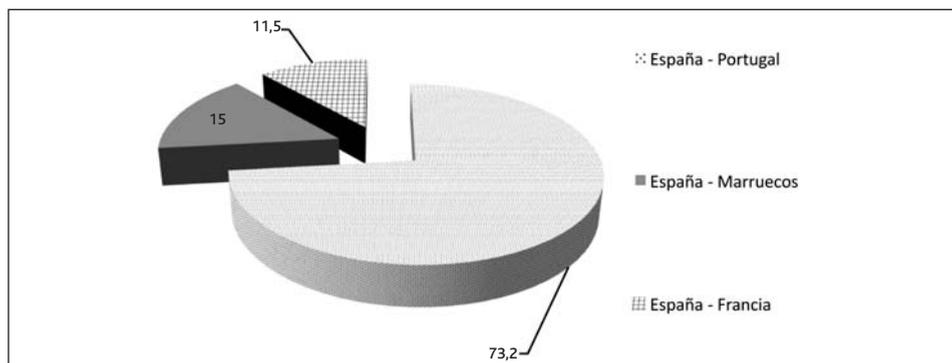
<sup>15</sup> Herederó de Pablos, M. I. (2003): "Luces y sombras de la iniciativa INTERREG", en *La economía regional en el marco de la nueva economía*, Publicacions de la Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, pp. 225-233.

crementar el potencial humano e institucional para que la cooperación transfronteriza fomente el desarrollo económico y la cohesión social.

En el ámbito español y a diferencia del periodo anterior —que no incluyó la frontera de España con Marruecos—, en este tipo de cooperación, las fronteras españolas subvencionables fueron la frontera de España con Portugal, la frontera de España con Marruecos y la frontera de España con Francia.

El gráfico 2 recoge la distribución porcentual de los tres programas operativos.

**Gráfico 2.** Iniciativa Comunitaria INTERREG III-A en España. Distribución porcentual por programas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados INFOREGIO, INTERREG III.

El mayor volumen de recursos se destinó, al igual que en las dos fases previas, a la frontera de España con Portugal que absorbe más del 73% de los recursos vía cooperación transfronteriza<sup>16</sup>. Por su parte, la frontera de España y Francia, en consonancia con su desarrollo económico, es la que menor dotación financiera total y apoyo financiero comunitario percibe.

La mayor asignación financiera a la frontera hispano-lusa respondió a las características geográficas y socioeconómicas de la región fronteriza, englobadas todas ellas dentro del Objetivo 1 y evidenció la preocupación creciente de la Unión Europea por los problemas que seguían aquejando a las zonas fronterizas con el fin de que superaran las barreras existentes a uno y otro lado de la frontera.

En este contexto, la financiación de la Unión Europea para los programas transfronterizos de España y Portugal y España y Marruecos, alcanza el 75%, mientras que para la frontera franco española el apoyo comunitario se estableció en el 50%.

Las orientaciones que estableció la Comisión para la **Cooperación Transnacional (capítulo B)**<sup>17</sup> se centraron en “fomentar este tipo de cooperación entre autoridades nacionales, regionales y locales a fin de promover un mayor grado de integración territorial en el seno de grandes agrupaciones regionales europeas con el objetivo de

<sup>16</sup> Y cuenta con un apoyo comunitario, además, del 75% de la financiación total.

<sup>17</sup> Una descripción más detallada de las zonas subvencionables puede encontrarse en Heredero, M. I. (2003), *op. cit.*, p. 230.

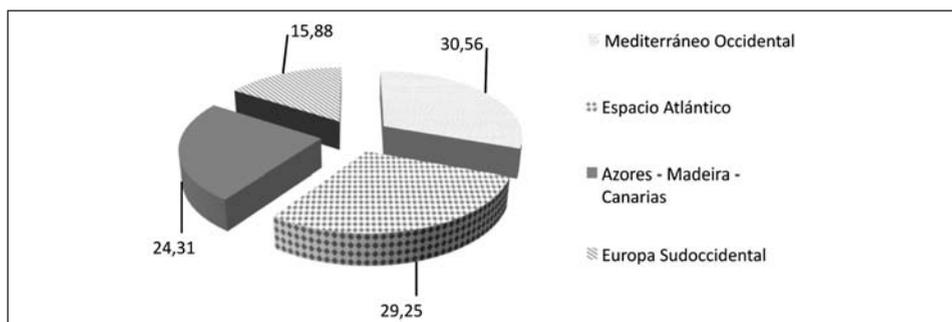
contribuir a un desarrollo duradero, armonioso y equilibrado en el seno de la Comunidad, y a una mejor integración territorial con los países candidatos y los otros países vecinos”<sup>18</sup>. En este contexto aglutinó todas las acciones de cooperación transnacional con el fin de promover la integración territorial dentro de grandes grupos de regiones europeas, dedicando una atención muy especial a las regiones ultraperiféricas e insulares.

La ayuda pudo solicitarse para fomentar de un desarrollo policéntrico y sostenible; para fomentar sistemas de transporte eficaces y sostenibles así como un mejor acceso a la sociedad de la información; para fomentar la conservación del medio ambiente y la buena gestión del patrimonio cultural y de los recursos naturales, en particular los recursos hídricos; para fomentar la integración entre las regiones marítimas y las regiones insulares, estableciendo para cada caso una prioridad específica con la asignación financiera oportuna; para fomentar la cooperación integrada de las regiones ultraperiféricas.

España en el marco del capítulo B de la iniciativa formó parte de 4 programas de cooperación transnacional. El gráfico 3 recoge un resumen de la distribución porcentual por programas del Capítulo B de la iniciativa comunitaria INTERREG en España.

El programa de mayor dotación fue el destinado al Mediterráneo Occidental, con una dotación de fondos que superó el 30% de todos los fondos destinados a España en el capítulo B, siendo la dotación económica del segundo programa en importancia, el Espacio Atlántico, muy cercana al superar el 29% del total de la dotación.

**Gráfico 3.** INTERREG III – B en España. Distribución porcentual por programas (2000-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por INFOREGIO.

Merece especial atención los recursos destinados a reducir las condiciones de ultraperifericidad de las islas portuguesas Azores y Madeira y las Islas Canarias españolas con una dotación que supera el 24% de la dotación total. Este programa persiguió el objetivo de reforzar la integración de este espacio en el conjunto de la Unión y aporta una financiación muy elevada cifrada en el 85% del coste total.

<sup>18</sup> Comisión Europea (2004): *Orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo, INTERREG III*, DOUE, C 226, de 10-9-2004, p. 226/5.

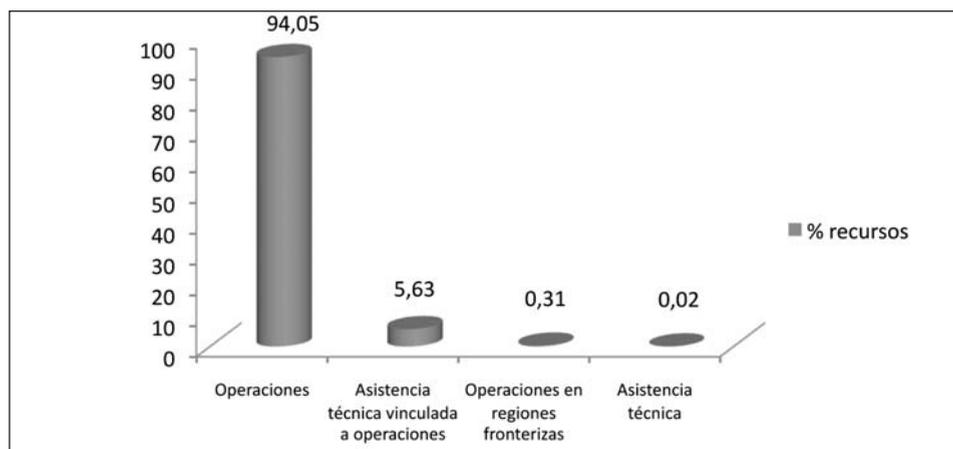
El programa destinado a Europa Sudoccidental se configura, desde la óptica de la Unión Europea, importante y necesario su desarrollo, a pesar de ser el que menos recursos absorbe (15,8%), ya que contribuye en más del 60% a su financiación.

En lo que se refiere a la **Cooperación Interregional (capítulo C)**<sup>19</sup> se destinó a respaldar la cooperación, no sólo entre agentes de zonas vecinas, sino también entre países de toda Europa. Con este capítulo se buscó incrementar la eficacia de las políticas y de las herramientas de desarrollo regional mediante un extenso intercambio de información, puesta en común de experiencias e implantación de estructuras de cooperación entre las regiones. Pudieron solicitar ayuda los agentes procedentes de cualquiera de las regiones de la UE y se articuló en torno a cuatro programas: Norte, Este, Oeste y Sur. En este tipo de cooperación España participó en el programa INTERREG III C-Zona Sur junto a Grecia, Italia, Portugal, Reino Unido, Malta y Chipre.

El eje prioritario “operaciones” absorbe más del 94% del total de la dotación de recursos. Son las “operaciones” destinadas a financiar actuaciones marco-regionales, proyectos individuales de cooperación interregional y redes.

La distribución porcentual de la financiación se recoge en el gráfico 4.

**Gráfico 4.** INTERREG III C: Zona Sur. Distribución de recursos por ejes prioritarios (2000-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados INFOREGIO, INTERREG III C: Zona Sur.

Esta tercera fase de la iniciativa INTERREG empezó a ejecutarse con bastante retraso con lo que aún es difícil saber, de forma precisa, los resultados finales de su aplicación, aunque sí se disponen de los resultados de las evaluaciones intermedias.

Puede afirmarse que, según las evaluaciones intermedias realizadas, obtuvo resultados muy positivos, especialmente en lo que a cooperación transfronteriza y transnacional se refiere. Consiguió avanzar, de forma importante, en una verdadera cooperación transfronteriza, al financiar proyectos de amplitud regional e interregional en los

<sup>19</sup> Heredero de Pablos, M. I. (2003), *op. cit.*, p. 230.

que trabajaron conjuntamente todas las instituciones implicadas en los proyectos; consiguió implicar en la gestión a las instituciones transfronterizas y, por tanto, demostró que la cooperación transfronteriza trae consigo importantes logros. No obstante según Mora Aliseda<sup>20</sup> quedaron cuestiones sin resolver, ya que siguieron existiendo ciertas trabas institucionales, políticas, presupuestarias, económicas y culturales que impidieron lograr mayores cotas de eficiencia en sus objetivos.

Respecto de la cooperación transnacional, los resultados finales son especialmente relevantes en los avances conseguidos en la intensificación de este tipo de cooperación para alcanzar la cohesión económica y social del espacio comunitario. Estos resultados han constituido una experiencia positiva y han servido de base para el siguiente periodo de programación, en el que la dotación financiera asignada a la cooperación transnacional se incrementa en España respecto al periodo anterior alcanzando una elevada representatividad, superior al 50%, en la Cooperación Territorial Europea para España.

Como resultados negativos podrían apuntarse que los programas INTERREG para la cooperación transnacional han sido particularmente complejos, debido a las orientaciones y principios que los fundamentan. Tanto la importancia de los acuerdos de cooperación, como la toma de decisiones, las barreras culturales y lingüísticas —que podrían ser un factor de riqueza, pero que a veces dificultan la aplicación de los programas— supusieron obstáculos para alcanzar mayores cotas de eficiencia en sus objetivos.

## 5. Política de cohesión 2007-2013

La política de cohesión de la Unión Europea para el periodo 2007-2013, además de centrarse en el fortalecimiento de la cohesión económica y social, se enfrenta a los retos originados por una aceleración de la reestructuración económica como consecuencia de la globalización, por la apertura de los intercambios, por los efectos de la revolución tecnológica, por el desarrollo de la economía del conocimiento, por el envejecimiento de la población y por el aumento de la inmigración. Para afrontar estos retos se ha creado un nuevo marco normativo<sup>21</sup>, basado en la experiencia acumulada de las distintas fases de INTERREG, que la ha modernizado y la ha dotado de una nueva estructura al considerar la necesidad de una visión estratégica para fijar un conjunto común de prioridades comunitarias<sup>22</sup>. En este contexto se han establecido

<sup>20</sup> Mora Aliseda, J., Pimienta Muñiz, M. y García Flores, S. (2005): “La iniciativa comunitaria INTERREG III en España”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, 39, pp. 267-284, p. 281.

<sup>21</sup> Para el periodo 2007-2013, está integrado por los siguientes elementos:

- Un Reglamento general que define las normas comunes aplicables al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión. Basado en el principio de la gestión compartida entre la Unión, los Estados miembros y las regiones.
- Un Reglamento para cada una de las fuentes de financiación.
- Un Reglamento nuevo que crea una autoridad transfronteriza para aplicar los programas de cooperación.

<sup>22</sup> Prioridades que se recogieron en la estrategia para el crecimiento y el empleo, puesta en marcha por la Unión Europea en 2005.

como ejes prioritarios la investigación y el desarrollo tecnológico, la innovación y el espíritu empresarial, la sociedad de la información, los transportes, la energía, la protección del medio ambiente, la inversión en el capital humano, la política del mercado laboral y una mejor adaptación de los trabajadores y las sociedades, siendo la Comisión Europea la encargada de garantizar que las inversiones se concentren en estas prioridades.

**Tabla 1.** Arquitectura de la Política de Cohesión

2000 - 2006		2007-2013	
<i>Objetivos Iniciativas comunitarias Fondo de Cohesión</i>	<i>Instrumentos Financieros</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Instrumentos Financieros</i>
Objetivo 1: Regiones menos desarrolladas	FEDER	Convergencia	FEDER FSE Fondo de Cohesión
	FSE		
	FEOGA-Garantía		
	FEOGA-Orientación		
Fondo de Cohesión	Fondo de Cohesión		
Objetivo 2: Zonas en reconversión económica y social	FEDER FSE	Competitividad regional y empleo	FEDER FSE
Objetivo 3: Sistemas de formación y promoción del empleo	FSE		
INTERREG	FEDER	Cooperación Territorial Europea	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader +	FEOGA-Orientación		
Desarrollo rural y reestructuración del sector de la pesca al margen del objetivo 1	FEOGA-Garantía IFOP		

Fuente: Política de Cohesión 2007-2013. Comentarios y textos oficiales. Puede consultarse en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm)

La nueva normativa contempla la reducción tanto de los objetivos prioritarios (véase la tabla 1) como de los instrumentos financieros a la vez que integra las iniciativas comunitarias en la nueva política de cohesión. Con ello se define una nueva estrategia que ha de garantizar un funcionamiento más simplificado y eficaz de la política de cohesión.

En el actual periodo de programación, la dotación de la política de cohesión alcanza, aproximadamente, el 44,2% de los gastos de la Unión Europea recogiendo, con ello, el mensaje central de la política de cohesión “mayor crecimiento y más puestos de trabajo en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea”<sup>23</sup>. Estos objetivos no po-

<sup>23</sup> Comisión Europea (2007): Panorama de los Reglamentos de 2007-2013 para la política regional y de cohesión, INFOREGIO. Puede consultarse en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm).

drán conseguirse si la UE no es más competitiva en el actual contexto de globalización y si las regiones menos prósperas no alcanzan el nivel del resto de regiones.

Los objetivos prioritarios establecidos son los siguientes:

- Convergencia, el 81,5% de la dotación total de fondos se destinará a este objetivo, dentro del cual son subvencionables los Estados miembros y las regiones más pobres.
- Competitividad regional y empleo, el 16% de la dotación de los Fondos Estructurales para apoyar la innovación, el desarrollo sostenible, la mejora de la accesibilidad y proyectos de formación.
- Cooperación territorial europea, el 2,5% de la dotación de la política de cohesión para la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

### 5.1. Cooperación Territorial Europea

La cooperación territorial europea se configura como uno de los tres objetivos prioritarios de actuación dedicándose a promover soluciones comunes para las autoridades de distintos países en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, del desarrollo de las relaciones económicas y de la creación de redes de las pequeñas y medianas empresas (PYME). La cooperación se centra en la investigación, el desarrollo, la sociedad de la información, el medio ambiente, la prevención de los riesgos y la gestión integrada del agua.

Su reto principal será aprovechar las experiencias de cooperación anteriores y continuar con la acción emprendida por las fases anteriores de INTERREG. Para ello cambia su estatuto, adquiriendo un rango jurídico de objetivo de pleno derecho, lo que le transfiere mayor transparencia y mayor fundamento jurídico. Su financiación corre a cargo del FEDER, al que le han asignado algo más de 8.700 millones de euros (2,5 % del total) y contempla tres tipos de cooperación<sup>24</sup>: *transfronteriza* —con una dotación del 1,5% del FEDER—, *transnacional* —con una dotación del 0,5%—, e *interregional* —con una dotación del 0,1%—.

Las novedades que introduce el actual marco normativo son, entre otras:

- Mayor cobertura geográfica para la cooperación transfronteriza.
- Cooperación Interregional: un programa único para toda la Unión Europea frente a los cuatro programas que contemplaba INTERREG III, capítulo C.
- Tres programas distintos presentados por todos los Estados miembros: Interact (ayuda a los organismos de gestión de los programas de cooperación), Urbact (redes temáticas de ciudades) y ORATE (observatorio sobre la ordenación del territorio), para la puesta en red y el intercambio de experiencias.

Adopción de un reglamento para la creación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, que facilite entre sus miembros la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social.

<sup>24</sup> La cooperación con los países exteriores a la Unión Europea no será financiada, en el actual periodo de programación, por los Fondos Estructurales, sino por dos nuevos tipos de ayudas que se han creado: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión.

La tabla 2 recoge la dotación financiera total por países para la Cooperación Territorial Europea, el índice relativo<sup>25</sup> y los pesos relativos por países, tanto sobre el monto total de la cooperación territorial como sobre la política de cohesión.

**Tabla 2.** Dotación financiera de la Cooperación Territorial Europea, 2007-2013 (€ a precios corrientes)

Estados Miembros	Cooperación Territorial Europea (CTE)	Índice Relativo Media CTE = 100	% sobre total CTE	% CTE sobre total política cohesión
Bélgica (BE)	194	63,3	2,3	8,6
Bulgaria (BG)	179	58,4	2,2	2,6
República Checa (CZ)	389	126,9	4,7	1,5
Dinamarca (DK)	103	33,6	1,2	16,8
Alemania (DE)	851	277,6	10,3	3,2
Estonia (EE)	52	17,0	0,6	1,5
Irlanda (IE)	151	49,3	1,8	16,8
Grecia (EL)	210	68,5	2,5	1,0
España (ES)	559	182,0	6,8	1,6
Francia (FR)	872	284,5	10,5	6,1
Italia (IT)	846	276,0	10,2	2,9
Chipre (CY)	28	9,1	0,3	4,4
Letonia (LV)	90	29,4	1,1	1,9
Lituania (LT)	109	35,6	1,3	1,6
Luxemburgo (LU)	15	4,9	0,2	23,1
Hungría (HU)	386	125,9	4,7	1,5
Malta (MT)	15	4,9	0,2	1,8
Países Bajos (NL)	247	80,6	3,0	13,0
Austria (AT)	257	83,8	3,1	17,6
Polonia (PL)	731	238,5	8,8	1,1
Portugal (PT)	99	32,3	1,2	0,5
Rumanía (RO)	455	148,4	5,5	2,3
Eslovenia (SI)	104	33,9	1,3	2,5
Eslovaquia (SK)	227	74,1	2,7	2,0
Finlandia (FI)	120	39,1	1,4	7,0
Suecia (SE)	265	86,5	3,2	14,0
Reino Unido (UK)	722	235,5	8,7	6,8
Cooperación interregional/Redes	445			
<b>Total</b>	<b>8.721</b>			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por INFOREGIO. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_es.pdf)

El índice relativo evidencia que son nueve los Estados miembros que perciben fondos, por encima de la media de la Unión Europea; cuatro de ellos son países de Europa Central y Oriental, caracterizados por niveles de desarrollo socioeconómico

<sup>25</sup> El índice relativo se calcula igualando a 100 la media de la dotación total para esta cooperación.

inferiores a los países que llevan más tiempo formando parte de la Unión Europea. Los otros cinco países a los que se les ha asignado un volumen de fondos superior a la media comunitaria son Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido.

En el objetivo de la Cooperación Territorial Europea a España se le ha asignado un montante de recursos que equivale al 6,8% del total de la asignación financiera destinada a este objetivo, lo cual refleja, por un lado, que las anteriores iniciativas de INTERREG originaron efectos positivos en el desarrollo socioeconómico de las fronteras españolas y, por otro, la necesidad de seguir apoyando a los espacios fronterizos españoles. La dotación para España en este objetivo respecto del total asignado en la política de cohesión se cifra en un escaso 1,6% que revela la mayor necesidad de apoyo financiero para alcanzar los otros dos objetivos perseguidos en la citada política, esto es, convergencia y competitividad regional y empleo.

## 5.2. Cooperación Territorial Europea en España

En España se potenciará la cooperación territorial europea especialmente a través de programas de cooperación transfronteriza —programa operativo España y Portugal y programa operativo España-Francia-Andorra—, de cooperación transnacional —Espacio Atlántico, Sudoeste europeo, Mediterráneo y Madeira-Azores-Canarias— y programas de vecindad europea —incluye tres Programas: Andalucía-Marruecos Norte, Canarias-Marruecos Sur y Programa de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea.

En la tabla 3 se recoge la dotación financiera de la Unión Europea, vía iniciativa comunitaria INTERREG III para el periodo 2000-2006 y la asignación presupuestaria para la cooperación territorial europea durante el periodo 2007-2013, diferenciando los programas según los diferentes tipos de cooperación.

El análisis de la dotación financiera de los dos periodos de programación recogidos, de forma resumida, en la tabla 3 pone de manifiesto las siguientes cuestiones:

- El programa España-Marruecos deja de formar parte de la cooperación transfronteriza y se incluye en los programas de cooperación de la Unión Europea con zonas exteriores, concretamente en los Programas de Vecindad Europea.
- La cooperación interregional ha pasado a formar parte de un programa único para toda la Unión Europea y, por tanto, no puede nacionalizarse. Esto es, la asignación financiera se hará sobre la base de un programa conjunto presentado por todos los Estados miembros.
- Se reduce la dotación de fondos que recibirá España vía cooperación transfronteriza, como consecuencia de la importante reducción de los recursos financieros asignados al programa de mayor tradición en las sucesivas fases de INTERREG. De hecho, en el periodo anterior la cooperación transfronteriza representaba más del 64% del total asignado a España mientras que para el actual periodo apenas supera el 49%.
- La cooperación transfronteriza superó en el periodo anterior el 10% del total asignado a las iniciativas comunitarias, mientras que en el periodo de programación actual se cifra en el 5%.

**Tabla 3.** INTERREG III y Cooperación Territorial Europea en España

Cooperación Transfronteriza	INTERREG III 2000-2006			Cooperación Territorial Europea 2007-2013		
	Contribución UE	% sobre total España	% sobre total iniciativas	Contribución FEDER	% sobre total España	% sobre total CTE
España-Portugal	823.910.103	49,2	7,9	267.405.976	30,1	3,1
España-Francia	86.173.881	5,1	0,8	168.641.485	19,0	1,9
España-Marruecos	172.391.477	10,3	1,7			
<b>Total</b>	<b>1.082.475.461</b>	<b>64,7</b>	<b>10,4</b>	<b>436.047.461</b>	<b>49,1</b>	<b>5,0</b>
<b>Cooperación Transnacional</b>						
Madeira-Azores-Canarias	145.363.358	8,7	1,4	55.394.099	6,2	0,6
Espacio Atlántico	119.991.130	7,2	1,1	104.051.233	11,7	1,2
Sudeste de Europa	67.248.575	4,0	0,6	99.413.459	11,2	1,1
Programa Mediterráneo	119.346.457	7,1	1,1	193.191.331	21,8	2,2
<b>Total</b>	<b>451.949.520</b>	<b>27,0</b>	<b>4,3</b>	<b>452.050.122</b>	<b>50,9</b>	<b>5,2</b>
<b>Cooperación Interregional</b>						
Zona Sur	139.173.541	8,3	1,3			
<b>TOTAL APORTACIÓN UE</b>	<b>1.673.598.522</b>	<b>100,0</b>	<b>16,0</b>	<b>888.097.583</b>	<b>100,0</b>	<b>10,2</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por INFOREGIO.

La dotación financiera asignada al programa de cooperación transfronteriza de España y Portugal, en el actual periodo de programación, se reduce captando algo más del 30% de los fondos destinados a cooperación transfronteriza, frente al 49,2% que percibió en el periodo anterior. Esta menor dotación de fondos se produce como consecuencia de los resultados positivos que han tenido las sucesivas fases de INTERREG. De hecho, desde que se puso en marcha la iniciativa esta frontera española ha formado parte de este programa con una aportación de fondos muy relevante.

Se incrementa, por tanto, la representatividad y el peso relativo de la cooperación transnacional, en aras de conseguir los nuevos objetivos establecidos por la política de cohesión europea y por la necesidad de apoyo financiero que se detecta para este tipo de cooperación, ya que comenzó a financiarse más tarde que la cooperación transfronteriza.

En las páginas siguientes se realizará una breve descripción de los programas de cooperación, tanto transfronteriza como transnacional en los que participa España.

### 5.2.1. Programas de Cooperación Transfronteriza en España

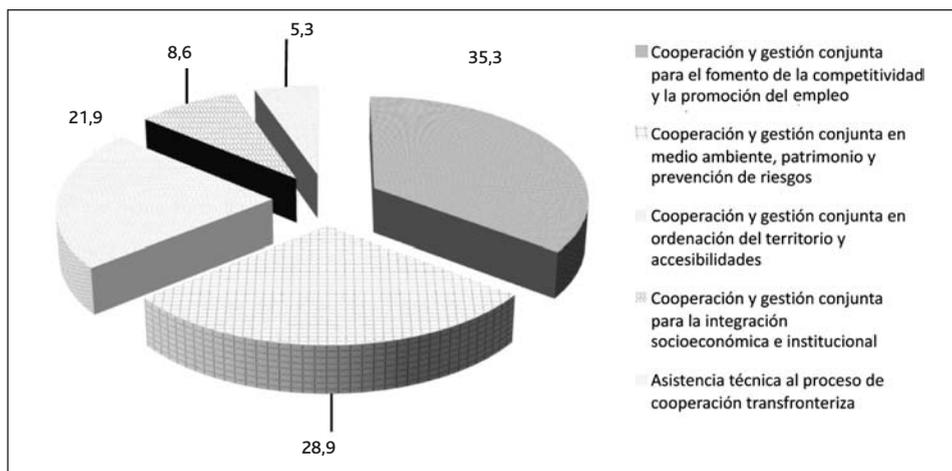
#### a) Programa Operativo España y Portugal

Es la continuación de los programas operativos puestos en marcha en la frontera de España y Portugal durante las diferentes fases de INTERREG. Como objetivo global se establece un mayor desarrollo de acuerdo a las prioridades definidas en el marco

de la cooperación territorial europea, buscando el fortalecimiento de una auténtica cooperación entre ambos países a través de la gestión conjunta de infraestructuras, equipos y servicios.

El Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 se estructura en torno a las cinco prioridades que aparecen recogidas en el gráfico 5 junto con el peso relativo de la dotación financiera asignada.

**Gráfico 5.** Distribución porcentual de los recursos por ejes prioritarios del programa España-Portugal (2007-2013)



*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos suministrados por INFOREGIO, Programa Operativo España y Portugal 2007-2013.

Este programa, en cuanto a dotación económica se refiere, es el más relevante de todos en los que participa España en el marco de la cooperación territorial europea al representar el 3,1% del total de la dotación comunitaria destinada a este gran objetivo. El eje prioritario destinado a la gestión conjunta para el fomento de la competitividad y la promoción del empleo se configura como el eje de mayor importancia al ser dotado con unos fondos equivalentes a más del 35% del total de los recursos; actuación coherente con los nuevos objetivos de la política de cohesión.

**b) Programa Operativo España-Francia-Andorra**

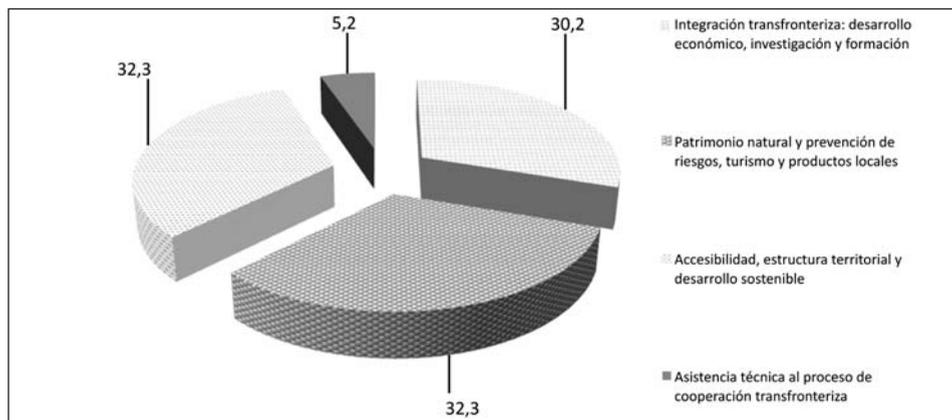
En diciembre de 2007, se aprobó un programa operativo de cooperación transfronteriza entre Francia, España y Andorra para el periodo 2007-2013. El objetivo general del programa operativo se centra en reforzar la integración económica y social de la zona transfronteriza a través de la cooperación impulsando la competitividad, la promoción del empleo y la mejora las condiciones socioeconómicas y la integración institucional en las regiones fronterizas.

La importancia concedida por la Unión Europea al programa de cooperación transfronteriza entre España-Francia-Andorra, a pesar de ser el programa de menor dotación en España, significa un cambio relevante respecto a la etapa anterior, al incrementarse, de forma notable, la dotación aprobada para este programa. Este incremento de dotación se debe, fundamentalmente, a resultados conseguidos por programas anteriores en la consolidación de una auténtica cooperación entre los países participantes.

La estrategia de este programa se basa en un enfoque más centrado en la integración territorial y una atención especial a la gestión conjunta de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios. Por ello la importancia otorgada a cada uno de los ejes prioritarios es similar, más del 30% de la dotación total, poniendo de manifiesto que los tres ejes son igual de relevantes e igual de necesarios para avanzar en el desarrollo del espacio territorial.

El peso relativo de la dotación financiera de los ejes prioritarios establecidos se resume en el gráfico 6.

**Gráfico 6.** Distribución porcentual de los recursos por ejes prioritarios del programa España-Francia-Andorra (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por INFOREGIO, Programa Operativo España-Francia-Andorra 2007-2013.

### 5.2.2. Programas de Cooperación Transnacional en España

#### a) Cooperación territorial transnacional “Madeira-Azores-Canarias” (MAC, Macaronesia)

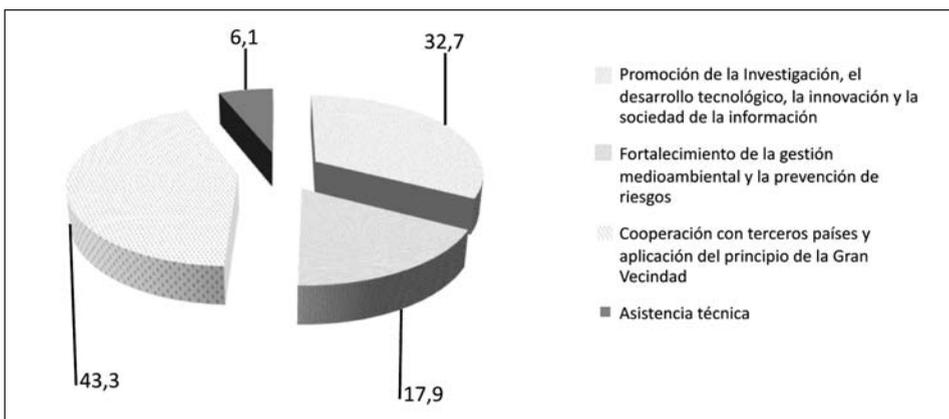
En septiembre de 2007 se aprobó el Programa de cooperación transnacional entre los archipiélagos de Madeira y Azores (Portugal) y las Islas Canarias (España). El programa se basa en la intensificación de la cooperación y la concentración de las actuaciones en un pequeño número de prioridades. Conlleva apoyo comunitario a tres regiones insulares ultraperiféricas contemplando, no solo la cooperación entre las

regiones participantes, sino también con terceros países de su entorno geográfico más cercano.

La mayor dotación de recursos se ha asignado a la cooperación con terceros países y aplicación del principio de gran vecindad por las implicaciones que puede tener en el desarrollo del espacio.

El gráfico 7, recoge el peso relativo de los diferentes ejes prioritarios en el conjunto total del programa.

**Gráfico 7.** Distribución porcentual de los recursos por ejes prioritarios del programa Azores-Madeira-Canarias (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por INFOREGIO, Programa Operativo Madeira-Azores-Canarias, 2007-2013.

### **b) Programa Operativo “Espacio Atlántico”**

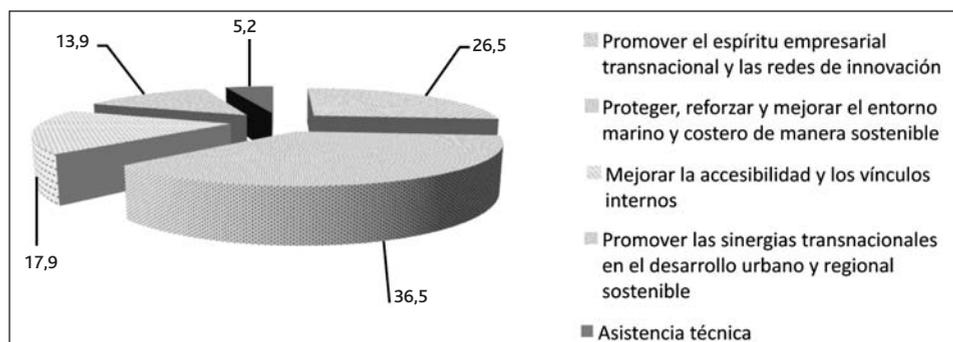
En septiembre de 2007 se aprobó un Programa de cooperación transnacional entre Irlanda, España, Francia, Portugal y el Reino Unido para el periodo 2007-2013.

En el marco de este programa se prevé la concesión de ayuda de la Comunidad a treinta y tres zonas costeras de los países participantes, desde el Estrecho de Gibraltar hasta el norte de Escocia.

La finalidad principal es contribuir a la cohesión territorial del espacio atlántico mediante el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros participantes.

El peso relativo de la dotación asignada a los diferentes ejes prioritarios se resume en el gráfico 8.

**Gráfico 8.** Distribución porcentual de los recursos por ejes prioritarios del programa Espacio Atlántico (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por INFOREGIO, Programa Operativo Espacio Atlántico, 2007-2013.

### c) Programa Operativo “Sudoeste de Europa”

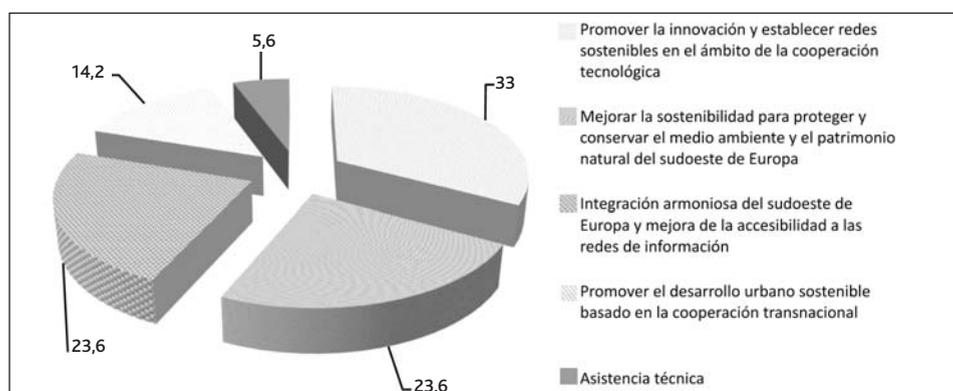
En septiembre de 2007 se aprobó el Programa de Cooperación Transnacional para el Sudoeste de Europa en el que participan España, Francia, Portugal y el Reino Unido. Ofrece apoyo comunitario a 30 regiones de los países participantes.

El principal objetivo del programa es desarrollar las regiones del sudoeste de Europa mediante la cooperación en los ámbitos de la competitividad, la innovación, la protección medioambiental, el desarrollo sostenible y la ordenación territorial con el fin de contribuir a la cohesión económica y social a escala europea.

El eje prioritario de mayor representatividad es el destinado a la promoción de la innovación y el establecimiento de redes sostenibles, que absorbe un tercio de los recursos.

La distribución porcentual por ejes prioritarios, se muestra en gráfico 9:

**Gráfico 9.** Distribución porcentual de los recursos por ejes prioritarios del programa Sudoeste de Europa (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por INFOREGIO, Programa Sudoeste de Europa, 2007-2013.

#### d) Programa Operativo “Programa Mediterráneo”

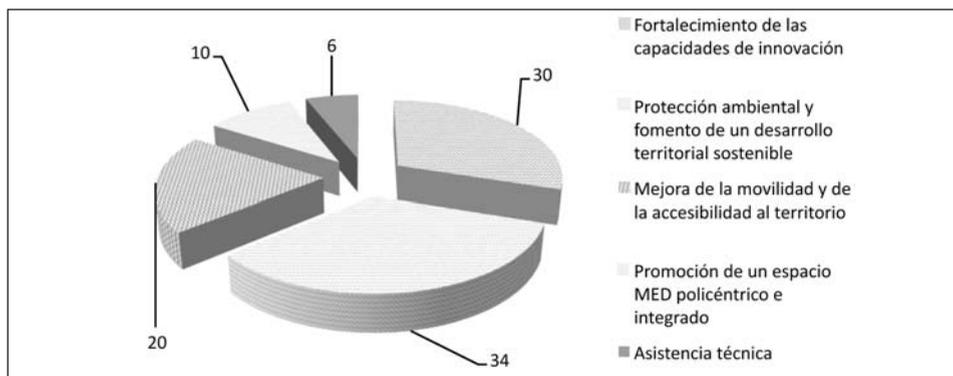
En diciembre de 2007 se aprobó el Programa Mediterráneo entre Chipre, Francia, Reino Unido, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Eslovenia y España (con la participación de Croacia y Montenegro).

El objetivo del programa es fortalecer la economía de la región, garantizar el crecimiento y el empleo para las generaciones futuras, fomentar la cohesión territorial, mejorar la protección del medio ambiente y las cualidades de desarrollo sostenible en la región.

La distribución porcentual por ejes prioritarios de los recursos pone de manifiesto la mayor preocupación por la protección ambiental y fomento del desarrollo territorial sostenible, eje que absorberá el 34% de la dotación. El segundo eje en importancia en lo que se refiere a la dotación asignada es el dedicado al fortalecimiento de las capacidades de la innovación, eje que alcanza el 30% de la dotación presupuestaria.

La distribución porcentual por ejes prioritarios se representa en el gráfico 10.

**Gráfico 10.** Distribución porcentual de recursos por ejes prioritarios del Programa Mediterráneo (2007-2013)



*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos suministrados por INFOREGIO, Programa Operativo “Programa Mediterráneo”, 2007-2013.

En resumen, los programas de cooperación transfronteriza de España buscan un mayor desarrollo de las zonas fronterizas basándose en la cooperación entre regiones. Para conseguirlo, los fondos europeos se han centrado, especialmente, en fomentar la competitividad, la investigación y la innovación conjugadas con la protección al medio ambiente y la mejora de la sostenibilidad.

## 6. Luces y sombras del apoyo comunitario para la cooperación transfronteriza

La Unión Europea pretende ser un espacio único de movilidad de personas, bienes y capital. En este contexto, las fronteras, que por definición son barreras, y las zonas li-

mítrofes adquieren una nueva función. Tienen que dejar de ser zonas de separación para convertirse en franjas de unión.

En este contexto, la política regional busca fortalecer la cohesión económica y social y reducir las disparidades entre las regiones, convirtiéndose la Cooperación Transfronteriza e Interregional en uno de los instrumentos más importantes y efectivos para dinamizar los espacios fronterizos. En particular, la iniciativa INTERREG, en sus distintas fases, promovió que las fronteras nacionales no fueran un obstáculo al desarrollo equilibrado y a la integración del territorio europeo.

En el caso de España, INTERREG, en sus diferentes fases, ha sido especialmente relevante porque las fronteras españolas son también fronteras de la Unión Europea y por aportar, junto con Portugal, una de las zonas fronterizas con menor desarrollo socioeconómico de Europa. Por ello, España ha sido uno de los países más beneficiados de la política regional europea y, en particular, de la cooperación transfronteriza y transnacional.

Las primeras fases de la iniciativa INTERREG significaron, por un lado, una contribución muy importante para la creación e intensificación de un desarrollo dinámico de la cooperación transfronteriza y, por otra, la acumulación de experiencia para fomentar y aplicar con éxito nuevas iniciativas y políticas de cooperación interregional y transfronteriza. Como elemento negativo hay que señalar que la mayor parte de las actuaciones fueron realizadas y diseñadas a nivel nacional y no entre regiones, lo que habría impulsado en mayor medida el desarrollo de la zona afectada.

INTERREG III persiguió objetivos similares a los de las fases anteriores, que se concretaron en reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad a través del fomento de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y el desarrollo equilibrado de su territorio. A partir de 2007 se ha creado un nuevo marco normativo para la Política de Cohesión de la Unión Europea, que se reorganiza en torno a tres nuevos objetivos prioritarios: convergencia, competitividad regional y empleo, y cooperación territorial europea. En este marco normativo, la cooperación territorial europea adquiere un rango jurídico de objetivo de pleno derecho, lo que aporta más transparencia y fundamento jurídico.

En definitiva, la iniciativa INTERREG, a pesar de su difícil valoración por la pluralidad proyectos, objetivos y espacios territoriales a los que afecta, ha aportado, sobre todo, experiencia para aumentar la cooperación en esta fase posterior con el fin de seguir contribuyendo a la cohesión económica y social entre regiones. Como reflejo de los efectos positivos de INTERREG, pero poniendo de manifiesto que aún quedan temas pendientes por abordar y, por tanto que las zonas fronterizas españolas siguen necesitando apoyo, España seguirá recibiendo apoyo financiero, entre 2007 y 2013, en el contexto de la Cooperación Territorial Europea.

En este sentido, es fundamental y necesario que España siga participando de forma activa en la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional, puesto que con ello se impulsará la competitividad, la innovación, la protección al medio ambiente y el desarrollo sostenible a nivel nacional y a nivel europeo, como pieza de un puzzle de mayores dimensiones, convirtiéndose la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional en uno de los instrumentos más importantes y efectivos para dinamizar los espacios fronterizos.

## 7. Bibliografía

- Asociación de regiones fronterizas europeas, ARFE- LACE (1997): *Documento de Trabajo sobre la iniciativa INTERREG de la UE y sus futuros desarrollos*. Puede consultarse en: [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/interreg\\_97.es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/interreg_97.es.pdf).
- Asociación de regiones fronterizas europeas, ARFE- LACE (1999): *Documento de Trabajo sobre aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza*. Puede consultarse en: [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst\\_asp\\_99.es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst_asp_99.es.pdf).
- Baños, J. e Iglesias, A. (1995): “La política regional europea y la cooperación transfronteriza”, en *Estudios Regionales*, 42:181-212.
- Cancela, C. (2009): *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela.
- Comisión Europea (2000): *The New Programming period 2000-2006: methodological working papers*, Working Paper 7. Puede consultarse en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/doc/eval\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/eval_en.pdf)
- Comisión Europea (2004): *Orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo, INTERREG III*, DOUE, C 226, de 10-9-2004.
- Comisión Europea (2007): *La reforma de los Fondos Estructurales, comentario comparativo*. Puede consultarse en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/compare/refo\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/compare/refo_es.pdf)
- Comisión Europea (2007): *Política de Cohesión 2007-2013*. Comentarios y textos oficiales. Puede consultarse en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/new-regl0713\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/new-regl0713_es.htm).
- Comisión Europea (2007): *Panorama de los Reglamentos de 2007-2013 para la política regional y de cohesión, INFOREGIO*. Puede consultarse en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm).
- Comisión Europea (2008): *Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social - Las regiones crecen y Europa crece*. Puede consultarse en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5/com\\_2008\\_371\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5/com_2008_371_es.pdf).
- Esteban, M., Rodríguez, A., Moreno, J., Altuzarra, A. y Larrañaga, J. (2009): “La evaluación de la Política Regional Europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas”, en *Investigaciones Regionales*, 14:157-184.
- Fernández Sánchez, P. A. (2008): *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarbe y Alentejo)*, Atelier, Barcelona.
- Hereadero, M. I. y Olmedillas, B. (2002): “La política estructural comunitaria y la iniciativa comunitaria INTERREG en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea”, en *Revista de Economía Mundial*, 6:95-109.
- Hereadero de Pablos, M. I. (2003): “Luces y sombras de la iniciativa INTERREG”, en *La economía regional en el marco de la nueva economía*, Publicacions de la Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, pp. 225-233.
- Kuklinski, A. (1989): “Eficacia frente a igualdad. Un antiguo dilema y nuevos enfoques”, en VV.AA.: *Política regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, pp. 223-235.
- Molle, W. y Cappellin, R. (1988): *Regional Impact of Community Policies in Europe*, Averbury, Aldershot.
- Mora Aliseda, J., Pimienta Muñoz, M. y García Flores, S. (2005): “La iniciativa comunitaria INTERREG III en España”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, 39:267-284.
- Plaza, J. I. (2002): “Orientaciones, conceptos e incertidumbres de la política regional europea para el siglo XXI”, en *Revista de Estudios Regionales*, 64:43-63.

## **Direcciones de INTERNET, para consulta de acciones de INTERREG**

MC2 Consultans: Evaluación intermedia INTERREG III A, España y Francia 2000-2006:

<http://interreg3france-espagne.org/spip.php?article617>.

Actualización de la evaluación intermedia INTERREG III A:

[http://interreg3france-espagne.org/IMG/pdf/Annexe\\_1\\_rapport\\_final\\_evaluation\\_version\\_espagnole\\_-2.pdf](http://interreg3france-espagne.org/IMG/pdf/Annexe_1_rapport_final_evaluation_version_espagnole_-2.pdf)

Política regional de la UE:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/)

Política de cohesión en España:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/spain/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/spain/index_es.htm)

Ministerio de Economía y Hacienda: Dirección General de Fondos Comunitarios:

<http://www.dgfc.spgg.meh.es/index.jsp>

Fondo Social Europeo:

<http://ec.europa.eu/social/>

