

DOCUMENTO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

Índice

1. Introducción
2. Los programas de cooperación transfronteriza
 - a) Evolución de los programas de cooperación transfronteriza
 - b) Objetivos
 - c) Contexto político de los países socios
 - d) Descripción básica de las zonas fronterizas
 - e) Las características económicas y sociales de la zonas transfronterizas
 - f) Retos específicos en las zonas fronterizas
 - g) Respuestas Estratégicas en la definición de los programas
 - h) Consideración especial sobre los Estrechos
 - i) Participación de las regiones adyacentes de los países no participantes en el programa
 - j) Distribución indicativa de los programas de la Cuenca marítima
 - k) La situación de las Unidades Territoriales elegibles bajo más de un programa PEV-CT
 - l) Complementariedad con otros programas de cooperación, apoyo nacional y áreas políticas relacionadas
 - m) Consulta con las partes interesadas
3. La Programación para el periodo 2014-2020
 - a) Programas PEV-CT
 - b) Objetivos temáticos
 - c) Resultados esperados, indicadores y riesgos
 - d) Financiación y Asignaciones financieras indicativas

Anexo

1. Introducción

El pasado julio la Comisión Europea adoptó un conjunto de documentos de programación en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad. Este Instrumento ofrece ayuda a los 16 países que lo integran gracias a los programas bilaterales con los países socios, los programas multipaís, los programas paraguas y los programas de cooperación transfronteriza. Precisamente este documento proporciona un marco estratégico para el apoyo de la UE a la cooperación transfronteriza en las fronteras exteriores de la Unión Europea bajo el Instrumento Europeo de Vecindad para el periodo 2014-2020.



Las prioridades de la programación se han fijado en estrecha colaboración con las autoridades nacionales de los países socios, la sociedad civil, los agentes sociales más relevantes y los Estados miembros a través de un periodo de consultas.

El Instrumento Europeo de Vecindad está dotado de 15.400 millones de euros para el periodo 2014-2020 y actuará en Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, los territorios ocupados de Palestina, Siria, Túnez y Ucrania.

Programas Bilaterales

Los documentos de programación bilateral aprobados incluyen los programas de Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos y Túnez.

Cada uno de los programas bilaterales de cooperación está dividido en tres sectores prioritarios al que se añade una dotación financiera específica para el desarrollo de las capacidades institucionales y de la sociedad civil.

Programas multipaís

Los documentos de programación multipaís incluyen los programas:

- Regional Este centrado en cuatro sectores prioritarios de intervención: la Asociación Oriental; el marco de cooperación regional; las iniciativas de energía y transporte y el apoyo horizontal y sectorial a la cooperación multilateral.
- Regional Sur centrado también en cuatro sectores prioritarios: construir una asociación para la libertad, democracia y seguridad; construir una asociación para el desarrollo económico inclusivo y sostenible; construir una asociación entre las personas y; apoyar la cooperación institucional regional y subregional.
- Programa Europeo de Vecindad general: con un presupuesto indicativo para el periodo 2014-2017 de entre 1.657 y 1.876 millones de los que 770 millones se destinarán al apoyo específico o los llamados programas paraguas para los países que progresen hacia una democracia profunda y sostenible e implementen las reformas acordadas para contribuir a este objetivo.

2. Los programas de Cooperación Transfronteriza

La Cooperación Transfronteriza (CT) de las fronteras exteriores de la UE es un elemento prioritario en la Política Europea de Vecindad y en la Asociación estratégica de la UE con Rusia. Asimismo participa en políticas regionales de asociación como la Asociación Euro-Mediterránea y la Asociación con los Países del Este.

La PEV tiene como fin promover la cooperación a través de las fronteras entre los Estados miembros y los países de la Política de Vecindad y la Federación Rusa. La PEV se actualizó en el año 2011 debido a las revueltas ocasionadas por la Primavera Árabe.

La actual Cooperación Territorial bajo el instrumento de la PEV está basada en la Cooperación Territorial bajo el instrumento predecesor ENPI. Está financiada gracias al

Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Instrumento Europeo de Vecindad y se complementa con otras iniciativas regionales y sub-regionales como son la Dimensión septentrional, Sinergias del Mar Negro y la Estrategia para la Región del Mar Báltico.

Además, existe una larga tradición de apoyo del Consejo de Europa que proporciona un marco legal para estas acciones a través de los acuerdos entre sus miembros y el fomento de las redes locales y regionales.

a) Evolución de los programas de Cooperación Transfronteriza

El Fondo de Desarrollo Regional, bajo la iniciativa Interreg, ha financiado la Cooperación Transfronteriza en las regiones fronterizas europeas desde el año 1991. Antes del año 2007, esta cooperación se implementó a través de los programas TACIS y MEDA. Los fondos separados para la Cooperación Transfronteriza de los países candidatos se financiaron en un primer momento por el programa PHARE y posteriormente a través del Instrumento de Asistencia a la Pre-Adhesión.

En el periodo 2007-2013 el presupuesto total para los programas PEV-CT (ENPI) perteneciente al periodo 2007-2013 así como en los Instrumentos de Asistencia pre-adhesión, el PHARE, TACIS y MEDA entre otros.

b) Objetivos

Objetivo general: el progreso en un área de prosperidad compartida entre los Estados miembros y sus vecinos, fin que persigue la PEV en su conjunto. Por tanto, la CT bajo el programa PEV se centrará en 3 objetivos estratégicos:

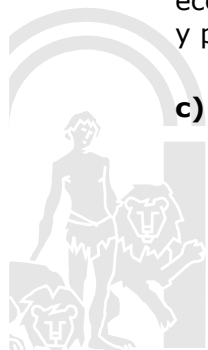
- promover el desarrollo económico y social en las regiones de los estados que comparten fronteras.
- afrontar los retos comunes sobre el medioambiente, salud pública, seguridad y protección.
- promover mejores condiciones para que se produzca la movilidad de personas, bienes y capitales.

Cada uno de los programas contribuirá al menos a uno de estos objetivos estratégicos para incrementar el impacto y la eficiencia de los programas.

La programación detallada de estos objetivos temáticos será tarea de los entes locales, regionales y nacionales implicados que deberán presentar a la Comisión un programa operativo conjunto para su posterior aprobación. Asimismo, la promoción de la cooperación transfronteriza local con acciones "de persona a persona" (*people to people*) con el apoyo de las autoridades locales y regionales, las ONG, las universidades y escuelas, las cámaras de comercios, entre otros-será una modalidad importante de apoyo a estos objetivos.

Objetivos específicos: crear una democracia sostenible, apoyar un crecimiento económico inclusivo e integrador, reforzar la dimensión de las regiones del este y del sur y proporcionar mecanismos e instrumentos de apoyo a estos objetivos.

c) Contexto político de los Países Socios



Cada uno de los países socios ha dado una respuesta diferente a los retos y oportunidades de la cooperación transfronteriza. Algunos de ellos como en el caso de Rusia y Finlandia incluso tenían en marcha programas de cooperación transnacional antes de que el ENPI comenzara. Esta experiencia ha servido de modelo para el desarrollo de la Cooperación Transfronteriza en sí misma.

En la región Mediterránea, con unas fronteras principalmente marítimas, la CT ha permanecido en un grado de desarrollo relativamente inferior. Y todo ello a pesar de la experiencia ganada bajo el ENPI en la cooperación sub-nacional dentro de la Iniciativa Horizonte 2020 para descontaminar el Mar Mediterráneo.

La sociedad civil de los diferentes Estados miembros y los estados socios han contribuido sustancialmente al desarrollo y la implementación efectiva de la CT y deberán ser consultados e incluidos en los programas operacionales conjuntos reflejando las circunstancias locales.

d) Descripción básica de las zonas fronterizas

La CT nace con el objetivo de beneficiar aquellas regiones que comparten directamente fronteras terrestres o marítimas con la UE. Las *regiones elegibles* para participar en el programa serán aquellas que directamente compartan fronteras en ambos lados, definidas normalmente con la categoría NUTS III en el ámbito comunitario. En las fronteras exteriores, en ausencia de una clasificación de este tipo, se tomará la unidad territorial que se ajuste más a la misma.

En el caso de la cuenca marítima, el mar es considerado frontera común.

Tomando como referencia los *ingresos*, existen niveles diferentes en ambos lados de las fronteras exteriores. En el Norte, Este y Sur, las diferencias varían considerablemente según la región que se trate.

Otra característica esencial en el contexto de la cooperación transfronteriza son los *vínculos históricos y culturales* que se han creado durante siglos y la CT tiene un importante papel que jugar contribuyendo al patrimonio compartido.

e) Las características económicas y sociales de la zona transfronteriza

En el caso de la Cuenca Mediterránea su nota distintiva es el enorme contraste económico y social entre la orilla Norte y Sur. Los niveles de ingresos per cápita en el Sur siguen siendo muy inferiores a los de los Estados miembros. La costa ofrece oportunidades de todo tipo junto con retos comunes como la inmigración (legal e ilegal), el crimen organizado, la seguridad en las fronteras, los retos medioambientales, el crecimiento económico o la creación de empleos. Estos retos se han visto incrementados por la inestabilidad política que ha seguido a la "Primavera Árabe".

f) Retos específicos en las zonas fronterizas



Los retos comunes en las regiones fronterizas del este y del sur son: el desarrollo regional, el medioambiente, el cambio climático, las infraestructuras para el transporte, la salud pública, la inmigración o el crimen organizado.

La *salud pública* es especialmente relevante sobre todo en los casos de enfermedades contagiosas como la tuberculosis o las epidemias o pandemias. Lo mismo ocurre con la *lucha contra el crimen organizado*. La UE apoya la cooperación bilateral de la UE, la cooperación regional transfronteriza y la cooperación internacional con terceros países en la mejora de la prevención y la lucha contra el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo. Se debe poner un énfasis específico en luchar contra el tráfico de personas, el contrabando de tabaco, de alcohol, productos falsificados, armas de fuego, vehículos robados u otro tipo de contrabando.

La gestión efectiva de las fronteras necesita que ambas fronteras, tanto las de la UE como de países terceros sean eficientes-facilitando la inmigración legal, el comercio y el tránsito- y sean seguras-evitando el comercio ilícito y la inmigración ilegal.

La cooperación "de persona a persona" (*people to people*) que fortalece el contacto entre la sociedad civil y otros actores relevantes a ambos lados de la frontera, es una modalidad muy útil en el apoyo de estos objetivos.

g) Respuestas Estratégicas en la definición de los programas

Las tres categorías de programas que se establecerán bajo la PEV –CT son:

- a) Programas que engloben la frontera terrestre común.
- b) Programas que cubran los estrechos marítimos.
- c) Programas de la cuenca marítima.

Sobre los programas relativos a la cuenca marítima, las regiones de las cuatro cuencas marítimas que comparten fronteras exteriores con la UE (Mar Báltico, Mar Negro, Mar Mediterráneo y Océano Atlántico) tendrá la oportunidad de participar en un programa de CT de la cuenca marítima. De manera diferenciada a los programas de la frontera terrestre y marítima, la elegibilidad territorial de los programas de la cuenca marítima se basarán en el nivel NUTS III o en sus homólogos a nivel regional o sub-nacional en las fronteras exteriores de la UE, donde la clasificación NUTS III no es aplicable.

Se podrán incluir regiones adyacentes si se justifica debidamente y;

- Aportan un valor añadido sustancial a la zona elegible.
- Se trata de un elemento esencial para lograr el impacto de la CT en la zona elegible. A mayor cercanía de la región a la frontera, más fácil será demostrar el valor añadido de su participación.

Bajo los programas de la cuenca marítima, se podrán apoyar actividades en las que participen uno o varios socios de ambos lados (fronteras de la UE o bien fronteras exteriores) de las cuencas marítimas. Los socios en la implementación de los proyectos bajo los programas de la cuenca marítima representarán principalmente el nivel administrativo regional y sub-nacional así como las organizaciones de la sociedad civil dentro de la zona elegible del programa.

La participación de los centros sociales, económicos o culturales pueden reflejarse en los Programas Operacionales Conjuntos si el desarrollo de estos centros:

- Aportan un valor añadido considerable en la zona elegible.
- Contribuyen de manera significativa a lograr el impacto del objetivo del CT.
- Son esenciales para alcanzar los objetivos del programa en algún sentido.

h) Consideración especial sobre los Estrechos

En estos casos la Comisión Europea deberá acordar con los participantes si la elegibilidad geográfica se debe extender a la unidad territorial de nivel 2 NUTS en aquella zona NUTS de nivel 3.

i) Participación de las regiones adyacentes de los países no participantes en el programa

Las regiones de países de otros Estados miembros o de países participantes en la Cooperación transfronteriza pueden ser consideradas regiones elegibles y actuar en el marco de un programa operacional conjunto y beneficiarse del apoyo de la UE.

Las condiciones son las siguientes: 1. la participación de estos socios deben estar justificada y planificada en el Programa Operacional Conjunto y en la convocatoria. 2. Debe ser esencial para alcanzar los objetivos específicos del proyecto y 3. Tendrán que ser claves para asegurar la sostenibilidad de las acciones en la zona elegible del programa.

j) Distribución indicativa de los programas de la Cuenca marítima

Se ha producido un incremento en la proporción del presupuesto para los programas de la Cuenca marítima comparados con el Programa Indicativo ENPI 2007-2013 que se justifica por la cantidad adicional dedicada al programa de la cuenca Mediterránea en su revisión a medio-término y las necesidades del programa del Mar Negro.

k) La situación de las Unidades Territoriales elegibles bajo más de un programa PEV -CT

La población de las Unidades Territoriales elegibles bajo un programa PEV-CT contará sólo una vez en el cálculo de las distribuciones indicativas para todos los programas de los que forme parte. La distribución indicativa de la PEV para estos programas será proporcional a las distribuciones del FEDER de los Estados miembros y la distribución nacional para las unidades territoriales afectadas que se dividirán en líneas generales a prorrata entre los programas pertinentes.

Señalar que un número relevante de parámetros prácticos no fijados en la Regulación de la PEV o en los Documentos de Programación están contemplados en las Normas de Implementación.



l) Complementariedad con otros programas de cooperación, apoyo nacional y áreas políticas relacionadas

Los programas PEV-CT se pueden complementar con actividades llevadas a cabo bajo los programas de cooperación nacional y multipaís financiados por la PEV. La coherencia entre la CT y estos otros programas además de con los objetivos políticos de la PEV (incluyendo las estrategias macro-regionales más relevantes) se deberán asegurar tanto en el proceso de adopción de los programas individuales como a través del monitoreo continuo.

La CT dentro de la UE se seguirá realizando en el marco de la Política de Cohesión bajo el objetivo de Cooperación Territorial Europea dentro del Fondo de Desarrollo Regional Europeo. Incluso en los casos del Mar Báltico, Mar Mediterráneo, Mar Negro y Ártico, esta complementariedad es aún más relevante entre estos programas y los programas de la PEV-CT. A su vez, esta coordinación se debe asegurar con los programas nacionales y regionales bajo la Inversión para el Crecimiento y los objetivos de creación de empleo.

m) Consulta con las partes interesadas

Las partes interesadas estratégicas para los programas deberán ser consultadas mediante reuniones y conferencias y contactos bilaterales. En particular, y con el fin de obtener la perspectiva tanto de la UE como de los países socios, se han llevado a cabo debates durante la Conferencia anual Interact en Jordania (octubre 2012), Atenas (noviembre 2013) y en un taller en Amberes (abril 2013). También se han mantenido debates individuales con los estados socios y con los estados miembros sobre programas particulares.

3. Programación para el periodo 2014-2020

La programación se basa en los siguientes elementos claves:

- Establecer las definiciones geográficas de los programas PEV-CT, incluidos la región elegible.
- Fijar la cantidad indicativa total de fondos de la PEV para este periodo, la programación financiera indicativa para cada uno de los programas para el periodo 2014-2017 y una dotación financiera ilustrativa para el periodo 2018-2020.
- Describir los mecanismos de revisión que se aplicarán durante el curso del programa de implementación.
- Señalar los objetivos, los resultados esperados y los indicadores que deben tomarse en cuenta en el ejercicio de la programación detallada para que se implementen por los socios locales.
- Identificar los posibles riesgos en la preparación, implementación y en la supervisión de los programas de CT.



- o Determinar las principales características de los procesos de programación detallados.

a) Programas PEV-CT

Para el periodo 2014-2020, se financiarán un total de 17 programas: 12 programas de fronteras terrestres y 1 programa de cooperación marítima y 4 programas de cuencas marítimas. Estos programas están recogidos en la siguiente tabla:

PROGRAMAS TRANSFRONTERIZOS
Kolarctic/Rusia
Karelia/Rusia
SE Finlandia/Rusia
Estonia/Rusia
Letonia/Rusia
Lituania/Rusia
Polonia/Rusia
Letonia/Lituania/Bielorrusia
Polonia/ Bielorrusia /Ucrania
Hungría/Eslovaquia/Rumania/Ucrania
Rumania/Moldavia
Rumania/Ucrania

PROGRAMAS DE COOPERACIÓN MARÍTIMA
Italia/Túnez

PROGRAMAS DE LA CUENCA MARÍTIMA
Región del Mar Báltico
Mar Negro
Mar Mediterráneo
Atlántico Medio

Si se compara con los programas ENPI-CT 2007-2013, la mayoría de los programas de fronteras terrestres y marítimas seguirán aplicándose. No obstante, a petición de los gobiernos de algunos países involucrados, tres de los programas trilaterales terrestres se han fraccionado en seis programas bilaterales. Además como novedad, se pondrá en marcha el programa de la cuenca marítima del Atlántico-Medio en el que participa España, Portugal y Marruecos.



b) Objetivos temáticos: la lista resumida de los objetivos que los socios deben seleccionar, con un máximo de cuatro, son los siguientes:

- Empresas y el desarrollo de las PYMES.
- Apoyo a la educación, a la investigación, al desarrollo tecnológico y a la innovación.
- Promoción de la cultura local y de la preservación de la herencia histórica.
- Promoción de la inclusión social y de la lucha contra la pobreza.
- Apoyo de la buena gobernanza local y regional.
- Protección del medioambiente, mitigación del cambio climático y adaptación.
- Mejora de la accesibilidad de las regiones, desarrollo sostenible, transportes respetuosos con el medio ambiente, red de comunicaciones y sistemas.
- Retos comunes en el campo de la seguridad y la protección.
- Promoción de la cooperación en energías sostenibles y en seguridad energética.
- Promoción de la gestión de fronteras, seguridad transfronteriza y movilidad.
- Otras áreas no enumerados y que puedan tener un impacto transfronterizo relevante.

En estos casos se necesitará una justificación para cada caso concreto.

c) Resultados esperados, indicadores y riesgos

Los mayores resultados esperados se encuentran en el impacto transfronterizo. Y de la misma manera que los resultados esperados, los indicadores se definirán de manera individual para cada programa basado en la estrategia seleccionado.

Para este Programa Operacional Conjunto se incluirá una descripción de los indicadores objetivamente verificables en relación con:

- Los resultados para cada tipo de proyecto estarán apoyados en cada uno de los objetivos temáticos seleccionados.
- Los resultados esperados para cada una de las prioridades del programa.

Los principales riesgos políticos están en el papel de la Federación de Rusia con respecto a la crisis en Ucrania. Las actuaciones pueden traer acarreadas sanciones por parte de la UE que podrían afectar a los programas, incluida la cooperación con ellos.

d) Financiación y Asignaciones financieras indicativas

Los fondos para los programas PEV-CT provienen de dos fuentes diferenciadas pero que se presentan de manera conjunta en una única línea presupuestaria en el presupuesto anual europeo. Por un lado la asignación financiera de la PEV propiamente dicha que está limitada a un máximo de 5% de la dotación financiera y por otro lado el FEDER.

A diferencia del resto de los documentos de programación de la PEV, los documentos de la CT incluyen las asignaciones financieras para los próximos 7 años. Esto es debido a la característica específica de CT: asignaciones para los últimos 3 años que se podrán ajustar según nuevas necesidades.

El fondo total de la PEV disponible para los programas de CT correspondientes al periodo 2014-2020 tiene un presupuesto de 489.000.000 y 598.000.000 de euros. La asignación



financiera para el periodo 2014-2017 es de 306.211.021 para la PEV y de 262.255.314 para el FEDER.

En concreto para el programa de la Cuenca Mediterránea éstas son las cifras:

CUENCA MEDITERRÁNEA			
FINANCIACIÓN	PEV	FEDER	TOTAL
2014-2017	59.730.803	43.209.591	102.940.394
2018-2020	44.798.103	61.319.315	106.117.418
2014-2020	104.528.906	104.528.906	209.057.812

Además de la financiación de los programas, la asignación se utilizará para apoyar:

- a) acciones destinadas a facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los socios del programa para fortalecer la preparación y gestión de los actuales y futuros programas de CT.
- b) facilitar la creación de un sistema informático de intercambio de información entre la Comisión y los países socios.

Estos programas estarán sujetos a una revisión a medio-término, en el año 2017. Los resultados de esta revisión podrán ocasionar un ajuste de los documentos de programación para el periodo 2018-2020.

Esta revisión a medio-término tendrá en cuenta cualquier cambio en las prioridades de cooperación, en el desarrollo socioeconómico, los resultados observados para la implementación de las medidas respectivas, la evaluación y el monitoreo del proceso. También podrá ajustar la cantidad disponible de financiación y recolocar los recursos disponibles en los diferentes programas.



ANEXO

PROGRAMA MEDITERRÁNEO

España: Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Islas Baleares, Ceuta y Melilla.

Reino Unido: Gibraltar

Portugal: Algarve

Francia: Córcega, Languedoc-Roussillon, Provincia-Alpes-Costa Azul

Italia: Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Puglia, Cerdeña, Sicilia y Toscana.

Malta: todo el país

Grecia: Macedonia Oriental - Tracia, Macedonia Central, Tesalia, Épiro, Islas Jónicas, oeste de Grecia, Grecia Continental, Peloponeso, Ática, Egeo Septentrional, Notio Aigaio y La Canea.

Chipre: todo el país

Turquía: TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli), TR22 (Balıkesir, Çanakkale), TR31 (İzmir), TR32 (Aydın, Denizli, Muğla), TR61 (Antalya, Isparta, Burdur), TR62 (Adana, Mersin), TR63 (Hatay, Amanmaraş, Osmaniye)

Marruecos: Oriental, Taza-Alhucemas-Taunat, Tánger-Tetuán

Algeria: Tlemcen, Ain Temouchent, Oran, Mostaganem, Chlef, Tipaza, Alger, Boumerdes, Tizi Ouzou, Bejaia, Jijel, Skika, Annaba, El Tarf.

Túnez: Madanin, Qabis, Safaqis, Al Mahdiah, Al Munastir, Susah, Nabeul, Bin Arous, Tunis, Al Arianah, Banzart, Bajah y Juridubah.

Libia: Nuquat Al Kharms, Al Zawia, Al Aziziyah, Tarabulus, Tarunah, Al Khons, Zeleitin, Misurata, Sawfajin, Surt, Ajdabiya, Banghazi, Al Fatah, Al Jabal Al Akhdar, Damah, Tubruq.

Egipto: Marsa Matruh, Al Iskandanyah, Al Buhayrah, Kafr ash Shaykh, Ad Daqahliyah, Dumyat, Ash Sharquiyah, Al Isma'iliyah y Bur Sa'id.

Jordania: Irbid, Al-Balga, Madaba, Al-Karak, Al- Trafila y Al-Aqaba.

Palestina, Israel y Líbano: todo el país

Siria: Al Ladhqiyan y Tartus.



PROGRAMA ATLÁNTICO MEDIO

España: Andalucía e Islas Canarias

Reino Unido: Gibraltar

Portugal: Algarve, Alentejo y Madeira

Marruecos: Tánger-Tetuán, Gharb-Chrarda-Beni Hssen, Raba-Sale-Zammour-Zaer, Casablanca, Chaouia-Ouardigha, Doukkala-Abda, Marrakech-Tensift-Al Haouz, Souss-Massa Draa, uelmim, aayoune-Boujdour-Sakia-El Hamra

