



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.7.2003
COM (2003) 393 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	OBJETIVOS.....	4
III.	SITUACIÓN ACTUAL DE LA COOPERACIÓN	6
IV.	HACIA UN INSTRUMENTO DE VECINDAD: ENFOQUE EN DOS FASES	8
	Primera fase 2004-2006: implantación de los programas de vecindad	8
	Segunda fase posterior al año 2006: un nuevo instrumento de vecindad.....	11
V.	PRÓXIMAS ETAPAS.....	13
	ANEXO 1: Lista inicial propuesta de programas de vecindad	14

I. INTRODUCCIÓN

1. En su Comunicación titulada «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa»¹ (denominada en lo sucesivo «Comunicación relativa a una Europa más amplia»), la Comisión declara que «la Unión Europea debe tratar de crear una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso ... con los que mantenga relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación». Añade que «en la próxima década y después de la misma, la capacidad de la UE para ofrecer a sus ciudadanos seguridad, estabilidad y desarrollo sostenible ya no se distinguirá de su interés en cooperar de manera más estrecha con sus vecinos». El desarrollo de esta política es la consecuencia lógica de la ampliación que, tal como indica la Comunicación, « dará un nuevo impulso a los esfuerzos realizados para acercarse a los 385 millones de habitantes de los países que se hallarán en la frontera exterior terrestre y marítima, a saber, Rusia, los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo».
2. Uno de los elementos de la Comunicación relativa a una Europa más amplia es la posibilidad específica de crear un nuevo instrumento de vecindad «que se base en las experiencias de fomento de la cooperación transfronteriza dentro de los programas PHARE, Tacis e INTERREG», y «que se centre en garantizar el buen funcionamiento y una gestión segura de las futuras fronteras orientales y mediterráneas, fomentando el desarrollo económico y social sostenible de las regiones fronterizas y prosiguiendo la cooperación regional y transnacional». El nuevo instrumento podría también «evitar nuevas líneas divisorias en Europa y promover la estabilidad y la prosperidad dentro de las nuevas fronteras de la Unión y más allá de ellas». La Comunicación relativa a una Europa más amplia pone asimismo de manifiesto que los vínculos culturales transfronterizos adquieren mayor importancia en el contexto de la proximidad.

El Consejo de asuntos generales y relaciones exteriores de junio de 2003 acogió favorablemente la Comunicación relativa a una Europa más amplia e instó a la Comisión a que presentara una comunicación relativa al concepto del nuevo instrumento de vecindad, que examinara además las medidas necesarias para mejorar la interoperabilidad de los distintos instrumentos. El Consejo Europeo de Salónica ha respaldado estas conclusiones.
3. La Comisión ha examinado la posibilidad de crear un instrumento de este tipo a partir de la labor de coordinación llevada a cabo en los últimos años por INTERREG, PHARE y Tacis. Para garantizar la aplicación de un enfoque global, el instrumento debería abarcar también a los países vecinos que se benefician de la cooperación en el marco de los programas CARDS y Euro-Med, pese a que los Balcanes occidentales no entran en el ámbito político de aplicación de la Comunicación relativa a una Europa más amplia. Después de la adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea, sus fronteras con los NEI occidentales y los Balcanes occidentales serán las fronteras exteriores de la Unión, por lo que se tienen en cuenta también dichas fronteras. La Comunicación relativa a una Europa más amplia no integra a Turquía en el ámbito de aplicación del citado instrumento, ya que este país se beneficia de una estrecha relación con la Unión Europea, mucho más amplia que la que une a la UE con otros países vecinos no candidatos.

¹ COM(2003) 104 de 11 de marzo de 2003.

4. La presente Comunicación ofrece una evaluación de las posibilidades de crear un nuevo instrumento de vecindad. Teniendo en cuenta las limitaciones a corto plazo en materia de coordinación entre los instrumentos financieros ya existentes (INTERREG, programa PHARE de cooperación transfronteriza, programa Tacis de cooperación transfronteriza y programas CARDS y Meda), la Comisión propone la adopción de un enfoque articulado en dos fases: la fase inicial para el período 2004-2006 se centrará en conseguir una notable mejora de la coordinación entre los distintos instrumentos de financiación dentro del marco legislativo y financiero ya existente. En la segunda fase, a partir del 2006, la Comisión va a proponer un nuevo instrumento jurídico para hacer frente a los desafíos señalados en la Comunicación relativa a una Europa más amplia.
5. La presente Comunicación se divide en cuatro secciones. Después de la presente introducción, la segunda sección determina los objetivos clave y la tercera sección describe la situación actual relativa a los instrumentos de cooperación ya existentes. La cuarta sección señala las medidas prácticas que la Comisión se propone aplicar de inmediato hasta el 2006 a fin de consolidar las actividades de cooperación a lo largo de la frontera exterior dentro del marco jurídico actual y procede a continuación a un análisis inicial de las opciones futuras a partir de 2006, señalando los temas clave que deben examinarse en relación con la creación futura de un nuevo instrumento de vecindad. La última sección describe las medidas que deben adoptarse a efectos de la aplicación de las propuestas expuestas en la Comunicación.

II. OBJETIVOS

6. La ampliación tendrá una incidencia positiva notable tanto en los Estados miembros actuales y futuros como en los países vecinos. Las nuevas oportunidades que ofrece la ampliación se acompañarán al mismo tiempo de nuevos desafíos: las diferencias de nivel de vida con los países vecinos podrían acentuarse aún más debido al mayor crecimiento de los nuevos Estados miembros respecto a los países vecinos; será necesario hacer frente a una serie de desafíos en ámbitos tales como el medio ambiente, la sanidad pública y la prevención y lucha contra la delincuencia organizada; la gestión segura y eficaz de las fronteras tendrá una importancia fundamental para proteger las fronteras comunes y facilitar el comercio y el tránsito legítimos. No menos importantes son los vínculos culturales existentes desde hace tiempo entre los distintos países, que no deberían debilitarse, sino más bien consolidarse.

LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA DESPUÉS DEL 2006

Al este, la futura frontera oriental de la UE con los NEI separará a ocho Estados miembros de cuatro países vecinos. Esta frontera exterior se extenderá del Mar de Barents Sea al norte al Mar Negro al sur, a lo largo de 5.000 km., y cubrirá regiones de características geográficas, económicas y sociales muy distintas, con un importante desequilibrio entre los distintos niveles de pobreza. Existen lazos culturales muy fuertes a lo largo de esta frontera, ya que las poblaciones tienen una larga tradición de convivencia a través de estas fronteras que, por otro lado, han sido desplazadas en numerosas ocasiones.

Al sureste, la futura frontera separará a cinco países de los Balcanes occidentales de seis Estados miembros. Estos países mantienen vínculos históricos desde hace siglos. Los intercambios económicos actuales y la experiencia del proceso de desarrollo jurídico y de reforma de la administración pública en los países candidatos a la adhesión constituyen los principales centros de interés de este tipo de cooperación.

Al sur, la frontera entre la Unión Europea y los países del este y del sur del Mediterráneo es casi exclusivamente marítima y separará a ocho Estados miembros de diez países vecinos. Dicha frontera se extiende a lo largo del Mar Mediterráneo (unos 5.500 km.), con varias travesías marítimas de distancia muy variable, y se caracteriza por importantes diferencias de desarrollo entre el norte y el sur del Mediterráneo, con estrechos vínculos históricos, culturales y humanos.

7. Aunque el contexto político, económico y social varía de una frontera a otra (véase el cuadro a continuación), los principales objetivos perseguidos por la cooperación vienen a ser los mismos en todas partes. El enfoque que vaya a adoptarse en el marco del futuro nuevo instrumento de vecindad debería pues aplicarse, *mutatis mutandis*, a todas las fronteras actuales y futuras de la Unión Europea con los NEI occidentales, los Balcanes occidentales y los países del Mediterráneo.

8. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y en el contexto más amplio de la Comunicación relativa a una Europa más amplia, las siguientes cuestiones se imponen en cuanto objetivos relevantes tanto en el marco del futuro nuevo instrumento de vecindad como durante la primera fase de transición.

8.1. *Fomentar el desarrollo económico y social sostenible en las regiones fronterizas*

La intensificación de la cooperación entre la Unión Europea y los países vecinos debería contribuir a acelerar el desarrollo económico y social y a reducir la pobreza en las zonas fronterizas a través de la ampliación de los intercambios comerciales y de las inversiones, la intensificación de la cooperación transfronteriza en relación con cuestiones de política económica y social, el fomento de la cooperación en los sectores del transporte y la energía y una mayor participación de los países vecinos en el proceso de cooperación europea.

En términos generales, la proximidad de los mercados de la Unión Europea aumentará el atractivo económico de las zonas vecinas exteriores y les brindará nuevas oportunidades. Actualmente, estas regiones disponen a menudo de ventajas económicas naturales tales como una mano de obra más barata y gastos de transporte más bajos.

8.2. *Cooperar para hacer frente a desafíos comunes en sectores tales como el medio ambiente, la sanidad pública y la prevención y lucha contra la delincuencia organizada*

Tal como indica la Comunicación relativa a una Europa más amplia, «será preciso adoptar enfoques comunes para ocuparse de las amenazas a la seguridad común, ya se trate del aspecto transfronterizo de los peligros para el medio ambiente o nucleares, las enfermedades transmisibles, la inmigración ilegal, los tráfico, la delincuencia organizada o las redes terroristas». Aunque muchos de estos problemas sólo pueden resolverse en el marco de una cooperación internacional a gran escala, la cooperación regional y transfronteriza desempeña también una función importante que debería tener en cuenta específicamente el nuevo instrumento.

8.3. *Garantizar la eficacia y seguridad de las fronteras*

La gestión eficaz de las fronteras constituye uno de los elementos clave de la prosperidad y seguridad comunes. Será fundamental facilitar el comercio y el tránsito protegiendo al mismo tiempo las fronteras de la Unión Europea contra el contrabando, el tráfico, la delincuencia organizada (incluida la amenaza terrorista) y la inmigración ilegal (incluida la de tránsito). La cooperación regional y transfronteriza puede ayudar a hacer frente a estos desafíos, si bien seguirá siendo necesaria también la actuación a escala nacional.

8.4. *Fomentar las acciones locales entre distintas comunidades*

Teniendo en cuenta los vínculos sociales y culturales existentes desde hace tiempo en las fronteras exteriores de la Unión, es importante que la nueva frontera exterior de la Unión Europea no sea percibida como un obstáculo a los contactos y la cooperación existente a escala local. Este tipo de cooperación cuenta con una larga tradición, especialmente a lo largo de las fronteras terrestres de la Unión ampliada, por lo que deben fomentarse los contactos transfronterizos a escala regional y local, especialmente a través de la intensificación de los intercambios y de la cooperación económica, social, cultural y educativa entre las poblaciones locales.

Este instrumento debe ser complementario de otras políticas e instrumentos comunitarios relevantes y coherente con ellos, incluidos los programas nacionales de ayuda financiera y las políticas e instrumentos sectoriales específicos (por ejemplo, el mecanismo de Schengen, EQUAL, TEMPUS, etc.).

III. SITUACIÓN ACTUAL DE LA COOPERACIÓN

9. La cooperación a lo largo de las fronteras exteriores existentes y futuras de la Unión Europea se basa actualmente en una serie de instrumentos (véase el cuadro a continuación). Estos instrumentos se rigen a través de distintos Reglamentos y, por lo tanto, distintos procedimientos en materia de identificación, selección y ejecución de los proyectos, lo que dificulta la ejecución de auténticos proyectos conjuntos (es decir, con un objetivo común a ambos lados de la frontera). Esta diversidad de instrumentos y de procedimientos y las inevitables deficiencias que ello supone a efectos de la ejecución han sido objeto de frecuentes críticas por parte del Tribunal de Cuentas, el Parlamento Europeo y el Consejo.

INSTRUMENTOS DE FOMENTO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y SUBREGIONAL/TRANSNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

- La **iniciativa comunitaria INTERREG²** es uno de los instrumentos financieros aplicables en el marco de los Fondos Estructurales de la Unión Europea y presta apoyo a la cooperación transfronteriza y transnacional entre los Estados miembros y los países vecinos. Aunque éstos participan en los programas de INTERREG, los Fondos Estructurales sólo pueden utilizarse dentro de la Unión. Los programas de INTERREG destinados a las fronteras exteriores de la Unión Europea requieren por lo tanto una fuente de financiación para las actividades desarrolladas en el país vecino.

² Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 26 de junio de 1999, y orientaciones relativas a INTERREG III, DO C143 de 23 de mayo de 2000.

- En el marco del instrumento PHARE de preadhesión en los países candidatos, los **programas PHARE de cooperación transfronteriza** ³ prestan apoyo a la cooperación transfronteriza con los Estados miembros y entre países candidatos. La cooperación transfronteriza en las fronteras exteriores de los países candidatos se ha financiado hasta ahora a través de los programas PHARE nacionales. Durante el período 2004-2006, el ámbito geográfico del programa PHARE de cooperación transfronteriza se ampliará a las fronteras exteriores de Bulgaria y Rumanía.
- En los NEI, el **programa Tacis de cooperación transfronteriza** ⁴ presta apoyo a la cooperación transfronteriza con las regiones fronterizas occidentales de Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia. Cabe destacar en este contexto el «mecanismo en favor de los proyectos a pequeña escala» que presta una ayuda cada vez mayor a las iniciativas transfronterizas y a los demás proyectos de cooperación ejecutados conjuntamente con INTERREG.
- En los Balcanes occidentales, el programa **CARDS**⁵ constituye un instrumento clave del proceso de estabilización y asociación y presta apoyo como tal a una serie de actividades. El Reglamento relativo al programa CARDS establece como objetivo el fomento de la cooperación regional, transnacional, transfronteriza e interregional entre los países beneficiarios, entre éstos y la Unión Europea y entre los países beneficiarios y los demás países de la región. El Reglamento relativo a este programa no prevé ningún programa de cooperación transfronteriza.
- En el Mediterráneo, el **programa Meda** ⁶ presta apoyo, en términos generales, a la cooperación regional entre los países de la orilla meridional y oriental del Mediterráneo, si bien no ha financiado aún actividades de cooperación con los Estados miembros.

10. Aunque han sido eficaces hasta ahora, el marco jurídico y los procedimientos actuales relativos a esta cooperación plantean una serie de dificultades que limitan el impacto de la cooperación a lo largo de las fronteras exteriores. Estas dificultades se derivan de los sistemas básicamente diferentes aplicados a la gestión financiera de los fondos comunitarios, que suponen distintas funciones y responsabilidades de la Comisión por un lado y de las autoridades nacionales, regionales o locales, por otro. Estas diferencias radican especialmente en los niveles inadecuados de financiación, el proceso de programación (ejercicios de programación distintos), la selección de los proyectos (proceso de evaluación y de selección y procedimientos de selección diferentes), la ejecución de los proyectos (distintas normas que regulan la contratación pública a nivel tanto interno como externo) y el seguimiento de los proyectos (distintos procedimientos de información, seguimiento y evaluación).

³ Reglamento (CE) n° 2760/98 de la Comisión, de 18 de diciembre de 1998.

⁴ Reglamento (CE, Euratom) n° 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999.

⁵ Reglamento (CE) n° 2666/2000 del Consejo, de 5 de diciembre de 2000.

⁶ Reglamento (CE) n° 2698/2000 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000.

IV. HACIA UN INSTRUMENTO DE VECINDAD: ENFOQUE EN DOS FASES

11. La Comisión ha mejorado notablemente la coordinación entre INTERREG y los programas PHARE de cooperación transfronteriza gracias a la implantación desde hace muchos años de estructuras de coordinación y de procedimientos de programación y selección comunes. Asimismo se han registrado avances en materia de coordinación entre INTERREG y la cooperación transfronteriza Tacis, especialmente en la frontera entre Finlandia y Rusia. Sin embargo, la existencia de marcos jurídicos y presupuestarios distintos limitará en todos los casos la incidencia de tales medidas de coordinación. El concepto del nuevo instrumento de vecindad ofrece la posibilidad de elaborar un enfoque único en materia de cooperación más allá de las fronteras exteriores de la Unión, que podría resolver los problemas que se plantean actualmente.
12. Ahora bien, el nuevo instrumento de vecindad plantea una serie de importantes cuestiones jurídicas y presupuestarias, concretamente las referidas a la actual separación entre fuentes de financiación externas e internas, que no pueden resolverse rápidamente. Además, dado que se han establecido perspectivas financieras hasta finales de 2006 y teniendo en cuenta que ya se han suscrito compromisos financieros para algunos instrumentos hasta esa fecha, la Comisión se propone proceder en dos fases distintas: durante la fase inicial, que abarca el período hasta el 2006, se desarrollará dentro el marco jurídico ya existente e intentará de forma pragmática y dinámica mejorar los procedimientos actualmente aplicables y aumentar la eficacia y transparencia de la cooperación. A partir del 2007, se buscará una solución de mayor alcance que suponga la creación de un nuevo instrumento de vecindad, tras evaluarse las cuestiones jurídicas y presupuestarias pertinentes.

PRIMERA FASE 2004-2006: IMPLANTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE VECINDAD

13. Para el período del 2004 al 2006, el principal objetivo debe ser cumplir los compromisos y las obligaciones suscritos para el período de programación actual, es decir hasta finales de 2006, especialmente gracias a los avances registrados en materia de coordinación entre los distintos instrumentos. En este contexto, deben tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas de preadhesión de Bulgaria y de Rumanía.
14. Como medida inicial, la Comisión propone por lo tanto la implantación de **programas de vecindad** que abarquen las fronteras exteriores de la Unión ampliada. Estos programas serán elaborados conjuntamente por las partes interesadas a ambos lados de la frontera y abarcarán una amplia gama de medidas derivadas de los objetivos expuestos en el punto 8, como por ejemplo, las infraestructuras en los sectores del transporte, el medio ambiente, la energía, los puestos fronterizos, las comunicaciones electrónicas, las inversiones en materia de cohesión económica y social (inversiones en el sector de la producción, desarrollo de los recursos humanos, infraestructuras en el sector empresarial y cooperación en materia de investigación, tecnología e innovación), las acciones entre distintas comunidades (tales como la cooperación y los intercambios culturales y educativos), el fomento de la gestión de los traslados de poblaciones y el apoyo a la consolidación de las instituciones (incluidas la justicia y los asuntos de interior, la gestión de las fronteras y de las aduanas y otros desafíos comunes que se plantean). Cabe señalar no obstante que algunas cuestiones relativas a la política de proximidad deben integrarse aún en los programas nacionales. A la hora de elaborar los programas de vecindad, se

garantizará la coordinación con otros programas de cooperación actuales y en curso y una total coherencia con los informes estratégicos nacionales y regionales correspondientes.

15. Estos programas de vecindad permitirán implantar un procedimiento único de solicitud con una sola convocatoria de propuestas a ambos lados de la frontera y un procedimiento conjunto de selección de los proyectos. Estos programas se financiarán a través de los fondos ya asignados a los programas ya existentes y, por otro lado, se mantendrá el actual procedimiento oficial de adopción de decisiones. El anexo 1 recoge una lista de posibles programas de vecindad.
16. Los programas **INTERREG** se elaboran en las regiones fronterizas a través de la cooperación entre las autoridades nacionales, regionales y locales de los países afectados. Se trata de programas descentralizados que, por lo tanto, pueden servir adecuadamente de base para los programas de vecindad. La repartición geográfica actual de esos programas INTERREG servirá de punto de partida para la definición del ámbito geográfico de los programas de vecindad. Dichos programas incluyen tanto programas bilaterales de cooperación transfronteriza (INTERREG A) como programas de cooperación subregional y transnacional más amplios (INTERREG B). Estos últimos admiten también proyectos bilaterales, siempre que tengan una posible incidencia más amplia a escala transnacional. En los casos en que ya existen los programas (por ejemplo, en la frontera entre Finlandia y Rusia), cabe la posibilidad de que deban modificarse a fin de abarcar una gama más amplia de objetivos y una serie de cuestiones y prioridades a ambos lados de la frontera. Además, la Comisión modificará las orientaciones relativas a la iniciativa INTERREG con el fin de hacer posible una cooperación más directa entre los Estados miembros y los socios Meda.

Por lo que se refiere a **Tacis**, se van a elaborar un nuevo informe estratégico y programa indicativo para el programa de cooperación transfronteriza del período 2004-2006 y los programas de acción anuales correspondientes y se introducirán las modificaciones exigidas por los programas de vecindad, concretamente la asignación de dotaciones presupuestarias indicativas separadas para cada uno de los programas de vecindad.

En el caso del programa **CARDS**, las consideraciones exigidas por los programas de vecindad se incorporarán al programa regional indicativo plurianual y a los programas de acción anuales correspondientes.

Por lo que se refiere a **Meda**, el ejercicio de programación indicativo plurianual para 2004 y 2006 integrará el enfoque basado en la vecindad a través de programas específicos de cooperación con los Estados miembros.

En el caso de las fronteras búlgara y rumana con los NEI occidentales y los países de los Balcanes occidentales (futuras fronteras exteriores), los programas **PHARE** de cooperación transfronteriza cubrirán el período 2004-2006 y constituirán una base adecuada para los programas de vecindad.

17. El enfoque basado en los programas de vecindad dará lugar a la aplicación de proyectos únicos a ambos lados de la frontera. Los componentes internos y externos de cada proyecto se aplicarán por consiguiente de forma simultánea en vez de consecutiva o por separado.

NUEVOS PROGRAMAS DE VECINDAD PARA LAS FRONTERAS EXTERIORES

La creación de un programa de vecindad que abarque INTERREG, los programas PHARE de cooperación transfronteriza, Tacis, CARDS y Meda conllevará las principales etapas siguientes:

- Se concederá, dentro de las perspectivas financieras actuales, una dotación financiera específica, en el marco de los instrumentos externos pertinentes, a la zona cubierta por cada programa de vecindad. La financiación correspondiente al Estado miembro o a los Estados miembros en cuestión se fijará por medio de la decisión de la Comisión por la que se adopte el elemento del programa correspondiente a los Fondos Estructurales.
- Las prioridades del programa tendrán en cuenta los objetivos y actividades necesarios a ambos lados de la frontera y los objetivos establecidos en la Comunicación relativa a una Europa más amplia.
- Las normas que vayan a regir la estructura del comité del programa garantizarán la participación equilibrada de los representantes de las regiones situadas a ambos lados de la frontera y una representación adecuada de la Comisión.
- Se aplicará un procedimiento único de solicitud y de selección para cada programa, que abarque tanto el elemento interno como el elemento externo de cada proyecto.
- Los procedimientos de adopción de la decisión final relativa a los componentes internos y externos de los proyectos seleccionados conjuntamente, de contratación pública y de pago serán los establecidos en el marco de los Reglamentos correspondientes.
- Se procederá a la armonización de los procedimientos de seguimiento, información y evaluación para ambos tipos de componente. Debe potenciarse asimismo un sistema de intercambio periódico de las mejores prácticas y experiencias a partir de los resultados de los distintos proyectos.

18. Este proceso no requerirá la adopción de nuevas normas financieras, ya que los Fondos Estructurales seguirán utilizándose dentro la Unión y los fondos externos fuera de la Unión. Permitirá la selección de proyectos conjuntos (que contarán cada uno con un componente interno y un componente externo) por parte del comité de selección del programa de vecindad, en el que participarán las autoridades locales y nacionales de ambos lados de la frontera.
19. Desde el punto de vista jurídico, los componentes de estos programas relativos a las medidas aplicables en los Estados miembros seguirán perteneciendo a los programas INTERREG, por lo que permanecerán en el marco de los Fondos Estructurales. Los componentes externos de estos programas seguirán desarrollándose en el marco del Reglamento correspondiente y aplicarán las estrategias y los programas indicativos y de acción respectivos adoptados por la Comisión tras consultar al comité de gestión correspondiente, si bien, para las partes interesadas, ambos componentes se aplicarán como un único programa de vecindad.

20. Aunque los programas de vecindad se aplicarán en el marco de las actuales perspectivas financieras y la programación del período 2004-2006, es importante que se les dediquen recursos financieros suficientes para garantizar el impacto y la incidencia reales de estos programas y fomentar la participación activa de las partes interesadas a ambos lados de la frontera. Los programas de vecindad deberán tener en cuenta también las cuestiones prácticas de gestión y capacidad de utilización de los fondos. Sin prejuzgar de los procedimientos presupuestarios y de programación normales, la Comisión contempla la posibilidad, en el marco de los instrumentos ya existentes y de la programación financiera, de proponer un importe de financiación total para estos programas, para el período 2004-2006, de unos 955 millones de euros, correspondiendo 700 millones a INTERREG, 90 millones a PHARE, 75 millones a Tacis, 45 millones a CARDS y 45 millones a Meda. La Comisión presentará posteriormente al comité de gestión correspondiente y de acuerdo con el procedimiento normal una serie de propuestas más detalladas sobre la financiación externa de cada programa de vecindad.

SEGUNDA FASE POSTERIOR AL AÑO 2006: UN NUEVO INSTRUMENTO DE VECINDAD

21. El enfoque descrito en el capítulo anterior ofrece una solución positiva en el caso de numerosos obstáculos a la coordinación de los distintos instrumentos y constituye un paso adelante hacia la creación de un nuevo instrumento de vecindad para el período posterior al año 2006.
22. Este instrumento, que deberá aplicarse en igualdad de condiciones a ambos lados de la frontera exterior de la Unión Europea, se basará en un planteamiento más global a través de medidas de cooperación transfronteriza y regional en las zonas lindantes con la frontera exterior. Por otro lado, también permitirá hacer frente a las dificultades prácticas que posiblemente sigan planteándose incluso después de la aplicación de las citadas medidas, incluidas las restricciones en cuanto a cómo y dónde se vaya a utilizar la financiación.

PLANES DISTINTOS PARA LAS DISTINTAS REGIONES

Lógicamente, un instrumento de vecindad para las fronteras externas de la Unión Europea ampliada estaría vinculado y sería coherente con los distintas políticas exteriores y procesos y tendría en cuenta las distintas prioridades regionales ya desarrolladas.

En el este, la dimensión transfronteriza tendría una enorme importancia, dada la longitud de la frontera terrestre. Sin embargo, la Comunicación relativa a una Europa más amplia indica lo siguiente: «Podrán estudiarse también nuevas iniciativas de fomento de la cooperación regional entre Rusia y los países de los NEI occidentales. Dichas iniciativas podrían inspirarse en la «dimensión septentrional» para plantear de manera más amplia e integradora las cuestiones de vecindad.».

En los Balcanes occidentales, CARDS aporta un planteamiento estratégico de apoyo a los países de la región; su objeto es prestar ayuda a los países balcánicos en el proceso de su futura adhesión y establecer un marco estratégico para sus relaciones con la UE. Tal como establece el Reglamento relativo al programa CARDS, la cooperación regional, transfronteriza, transnacional e interregional debe desempeñar un papel clave a este respecto.

En el Mediterráneo, las fronteras terrestres son menos importantes, pero existen conexiones marítimas frecuentes e intensas entre los Estados miembros y los socios del sur y el este del Mediterráneo, al ser escasa la distancia que les separa a través del mar. Por otra parte, la Comunicación relativa a una Europa más amplia establece que «*se fomentarán enérgicamente cooperación e integración regionales y subregionales entre los países del mediterráneo meridional*».

23. Un instrumento de vecindad combinaría los objetivos políticos exteriores y la cohesión económica y social. De esta forma se mantiene cierta continuidad con el tipo de cooperación local y regional ya desarrollada con éxito en INTERREG y PHARE de cooperación transfronteriza por ejemplo, al tiempo que en esta cooperación ampliada se introducen objetivos geopolíticos más amplios, cuya importancia aumentará tras la ampliación, como señala la Comunicación relativa a una Europa más amplia.
24. Tal instrumento debería aprovechar las anteriores experiencias en materia de cooperación transfronteriza. En especial, debería tener un funcionamiento simple y contar con la participación de todos los socios pertinentes a escala europea, nacional, regional y local, de manera que todas las partes interesadas lo sintieran como algo propio.
25. Antes de seguir elaborando esta idea, debe examinarse el problema crítico de los obstáculos jurídicos y presupuestarios que plantea la integración de la financiación interna y externa de la Unión Europea. Actualmente, los Fondos Estructurales comunitarios no pueden utilizarse fuera de la Unión Europea, y los instrumentos exteriores no pueden utilizarse en el interior. Existen diversas opciones para resolver este problema:
 - ampliar el contenido y el alcance geográfico de un instrumento de cooperación ya existente, para que sea posible utilizar los fondos a ambos lados de nuestras fronteras externas, es decir, crear un instrumento de vecindad a partir de un instrumento ya existente (por ejemplo, permitir el uso de fondos de INTERREG fuera de la Unión);
 - crear un nuevo Reglamento único, que regule un instrumento de vecindad destinado a financiar actividades tanto dentro como fuera de la Unión, basado en una única línea presupuestaria; se podría contemplar también la posibilidad de un solo instrumento con dos líneas presupuestarias separadas; sin embargo, en este caso debería resolverse el problema de la financiación conjunta, externa e interna, de los proyectos;
 - centrarse en una mayor coordinación entre los instrumentos ya existentes, sobre la base de los programas de vecindad propuestos para 2004-2006, aprovechando la experiencia adquirida posteriormente, y tal vez ampliando los objetivos y la financiación de estos programas y mejorando los procedimientos cuando proceda.
26. Es necesario profundizar más en estas opciones a largo plazo. Actualmente la Comisión las está examinando para evaluar su viabilidad y su impacto en la cooperación a lo largo de las fronteras exteriores.

V. PRÓXIMAS ETAPAS

27. La Comisión se propone introducir inmediatamente programas de vecindad, según se detalla en la sección IV. Para ello será preciso:
- modificar los actuales programas INTERREG para tener en cuenta el concepto de los programas de vecindad;
 - garantizar que en la actual preparación de los programas transfronterizos INTERREG para los países en vías de adhesión se tenga plenamente en cuenta el concepto de programa de vecindad;
 - modificar las orientaciones de INTERREG para que las regiones meridionales de España, Francia, Italia y Grecia también puedan optar a las ayudas para actividades de cooperación con los socios del Mediterráneo meridional, a fin de que sea posible la cooperación transfronteriza bilateral;
 - adoptar en el otoño de 2003 el programa indicativo para TACIS de cooperación transfronteriza 2004-2006, que incorpora los cambios exigidos;
 - asignar fondos específicos para la cooperación relativa a los programas de vecindad en el marco del programa regional indicativo plurianual CARDS 2004-2006;
 - asignar fondos específicos para la cooperación relativa a los programas de vecindad en el marco del ejercicio plurianual de programación de MEDA 2004-2006;
 - integrar el concepto de programa de vecindad en la preparación de los programas PHARE de cooperación transfronteriza 2004-2006, en las fronteras de Bulgaria y Rumanía con los Nuevos Estados Independientes y con los Balcanes occidentales.
28. Los problemas jurídicos y presupuestarios señalados en la parte 2 de la sección IV requieren una mayor reflexión por parte de la Comisión antes que pueda fijarse una posición definitiva. Esta labor de reflexión está ya en curso y continuará en la segunda mitad de 2003.
29. La Comisión se propone presentar orientaciones para las próximas perspectivas financieras a finales de 2003. A la luz de estas orientaciones y del tercer informe sobre la cohesión, la Comisión presentará propuestas más detalladas respecto al nuevo instrumento de vecindad para el período posterior a 2006.

ANEXO 1

Lista inicial propuesta de programas de vecindad

Programa de vecindad	Países
Nord (Kolarctic)	Finlandia, Suecia, Noruega, Rusia
Carelia	Finlandia, Rusia
Finlandia del sudeste/Rusia	Finlandia, Rusia
Estonia/Letonia/Rusia	Estonia, Letonia, Rusia
Letonia/ Lituania/Bielorrusia	Letonia, Lituania, Bielorrusia
Lituania/Polonia/Rusia	Lituania, Polonia, Rusia
Polonia/Ucrania/Bielorrusia	Polonia,Ucrania, Bielorrusia
Hungría/Eslovaquia/Ucrania	Hungría, Eslovaquia,Ucrania
Eslovenia/Hungría/Croacia	Eslovenia, Hungría, Croacia
Hungría/Rumanía/Serbia y Montenegro	Hungría, Rumanía, Serbia y Montenegro
Italia/Adriático	Italia, Albania, Hungría, Bosnia y Hercegovina, Serbia y Montenegro, Albania
Italia/Albania	Italia, Albania
Grecia/Albania	Grecia, Albania
Grecia/FYROM	Grecia, Antigua República Yugoslava de Macedonia
España/Marruecos	España, Marruecos
Gibraltar/Marruecos	Reino Unido, Marruecos
Rumanía/Ucrania	Rumanía, Ucrania
Rumanía/Moldavia	Rumanía, Moldavia
Bulgaria/Serbia y Montenegro	Bulgaria, Serbia y Montenegro
Bulgaria/FYROM	Bulgaria, Antigua República Yugoslava de Macedonia
Mar Báltico	Alemania, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Noruega, Rusia, Bielorrusia
CADSES	Alemania, Austria, Italia, Grecia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Croacia, Serbia y Montenegro, Bosnia y Hercegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania, Ucrania, Moldavia
Mediterráneo occidental	Italia, Francia, España, Portugal, Reino Unido, Malta (Marruecos, Argelia, Túnez)
Archimed	Grecia, Italia, Malta, Chipre (Turquía, Egipto, Israel, Líbano, Siria, Palestina, Jordania)

Esta lista de programas tiene un carácter meramente indicativo y está basada en los programas INTERREG relativos a los actuales y futuros Estados miembros y en los futuros programas PHARE de cooperación transfronteriza en las fronteras exteriores de la Unión ampliada.