

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Proyectos interpersonales y a pequeña escala en los programas de cooperación transfronteriza

(2017/C 342/06)

Ponente: Pavel Branda (CZ/CRE), teniente de alcalde de Rádlo

I. OBSERVACIONES GENERALES

1. Más de un tercio de los ciudadanos de la UE vive y trabaja en las regiones fronterizas de Europa. Estas fronteras influyen, directa e indirectamente, en sus vidas. La cooperación transfronteriza ha demostrado ser la herramienta más eficaz para superar el efecto de ruptura y división de las fronteras, integrando las zonas fronterizas y aumentando la calidad de vida de los ciudadanos de las regiones fronterizas.
2. La cooperación territorial europea desempeña un papel importante a la hora de eliminar los obstáculos fronterizos e impulsar la cooperación transfronteriza. En el período 2014-2020 se invertirán más de 10 000 millones EUR en la cooperación interregional, de los que cerca de 6 600 millones EUR se destinarán a las regiones transfronterizas.
3. Los proyectos Interreg A han obtenido numerosos resultados tangibles para muchos ciudadanos europeos en zonas muy diversas de toda la UE. En los programas de cooperación transfronteriza ⁽¹⁾, los proyectos interpersonales y a pequeña escala constituyen un instrumento importante y de gran éxito, concebidos para impulsar la convergencia de las regiones fronterizas e iniciar contactos básicos entre las personas.
4. Se pueden definir los proyectos interpersonales y a pequeña escala atendiendo a su tamaño, duración y contenido. Normalmente, los proyectos a pequeña escala tienen un tamaño menor que los grandes proyectos ordinarios [por ejemplo, un presupuesto máximo de 100 000 EUR ⁽²⁾]. Ocasionalmente de duración limitada, su principal objetivo es la financiación de iniciativas con impacto local en muchos ámbitos diferentes de la cooperación transfronteriza, con el fin de apoyar los objetivos temáticos principales de los programas de la UE (como el fomento de la confianza, la creación de condiciones marco favorables y de un enfoque ascendente, así como la creación de nuevas asociaciones). Los proyectos interpersonales son proyectos a pequeña escala que se centran principalmente en promover los contactos y la interacción entre las personas a ambos lados de la frontera. Generalmente, tienen un presupuesto menor y una duración limitada. Las actividades de estos proyectos se desarrollan en zonas geográficas más pequeñas (normalmente, a nivel regional europeo) y sus enfoques tienen por lo general una base local.
5. Los proyectos interpersonales y a pequeña escala se llevan a cabo en una amplia variedad de ámbitos, como la cultura (por ejemplo, el aprendizaje de la lengua del país vecino), el deporte, el turismo, la educación y la formación profesional, la economía, la ciencia, la protección medioambiental y la ecología, la atención sanitaria, el transporte y las pequeñas infraestructuras (brechas transfronterizas), la cooperación administrativa, las actividades promocionales, etc.
6. A los proyectos interpersonales y a pequeña escala puede acceder una amplia variedad de beneficiarios, como los ayuntamientos, las ONG (existen numerosos tipos de asociaciones, plataformas, redes, fundaciones, iglesias, etc.), las instituciones educativas (escuelas, centros de formación profesional y universidades) o las instituciones de investigación y apoyo empresarial, entre otros.
7. Estos proyectos han recibido el apoyo de varias generaciones de programas de cooperación transfronteriza. En la actualidad, los proyectos interpersonales y a pequeña escala en diecinueve programas de cooperación transfronteriza (aproximadamente un tercio de los mismos) se financian principalmente mediante un fondo para proyectos pequeños o algún instrumento similar (a veces denominado microproyecto, fondo de disposición o proyecto marco de apoyo a los proyectos e iniciativas a menor escala). Estos fondos para proyectos pequeños suelen tener la forma de «proyecto central» bajo el que se aplican varios proyectos a menor escala.
8. Por lo general, la financiación ha sido más bien reducida: desde un 1,5 % hasta un 20 % de la dotación de los programas (menor en los Estados miembros más antiguos de la UE, mientras que la demanda ha sido mucho mayor en los nuevos Estados miembros nuevos y en las «antiguas» fronteras exteriores).

⁽¹⁾ Cabe señalar que también existen iniciativas transfronterizas similares al margen de los programas de cooperación transfronteriza (como, por ejemplo, en la frontera hispanofrancesa, entre el departamento francés de los Pirineos Orientales y la Generalitat de Catalunya), que también pueden aportar contribuciones de gran valor.

⁽²⁾ Tamaño de los proyectos para los que el Reglamento Ómnibus propone procedimientos de costes simplificados.

9. Los estudios independientes que tratan sobre la cooperación transfronteriza y todas las evaluaciones de Interreg⁽³⁾ hasta hoy confirman que, en los programas de Interreg A, los mejores resultados cualitativos no se obtienen fundamentalmente a través de los proyectos emblemáticos, sino que el éxito viene determinado por la variedad de proyectos verdaderamente transfronterizos que abordan necesidades regionales específicas involucrando directamente a los ciudadanos, los entes locales y las organizaciones de la sociedad civil. Con bastante frecuencia, la gestión de estos programas de Interreg A (los subprogramas) está descentralizada. Desde el comienzo de Interreg (1990), los programas que han arrojado los mejores resultados en las evaluaciones han sido generalmente los programas gestionados de forma descentralizada, muchos de los cuales incluyen apoyo a proyectos interpersonales y a pequeña escala.

10. A pesar de su impacto positivo, estos proyectos se enfrentan a algunas dificultades de gran calado: no están asentados en los reglamentos y los grandes proyectos suelen tener preferencia para las autoridades de gestión debido a que tienen mejor relación coste-eficacia (los proyectos interpersonales tienen un coste de administración mayor) y un impacto mensurable. También es difícil vincular los efectos genéricos de estos proyectos a indicadores relacionados con la Estrategia Europa 2020 centrada en el empleo y el crecimiento (falta de metodología y de indicadores de evaluación adecuados).

11. El objetivo principal del presente Dictamen es ofrecer una lista basada en hechos de los beneficios y del valor añadido de estos proyectos y de su aplicación descentralizada por medio de las eurorregiones y otras estructuras similares como las AECT; ofrecer recomendaciones para su mayor simplificación y, por último, presentar propuestas específicas para los futuros programas de cooperación transfronteriza, contribuyendo así al debate sobre el futuro de la política de cohesión después de 2020.

II. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR)

Valor añadido y beneficios de los proyectos interpersonales y a pequeña escala

12. considera que, por lo general, los proyectos interpersonales y a pequeña escala tienen un gran valor añadido europeo y contribuyen de manera considerable al objetivo global de los programas de cooperación transfronteriza superando los obstáculos fronterizos e integrando las zonas fronterizas y a sus ciudadanos. Cabe destacar los siguientes beneficios específicos de tales proyectos:

- ayudan al desarrollo de proyectos más grandes y ofrecen un apoyo sustancial a la cooperación eficaz en el conjunto del programa de cooperación transfronteriza:
 - mejorando las competencias interculturales y profesionales necesarias de los beneficiarios y creando capacidades a nivel local y regional,
 - cubriendo los ámbitos de cooperación jurídica y administrativa,
 - ofreciendo la posibilidad de experimentar (los proyectos a pequeña escala son instrumentos muy adecuados para poner a prueba ideas y herramientas innovadoras en la cooperación transfronteriza), y
 - sirviendo como «incubadoras para proyectos más grandes», ya que contribuyen a una mayor calidad en los proyectos grandes gracias a la experimentación previa en proyectos pequeños,
- sirven para aprender sobre la cultura de zonas vecinas; fomentan las competencias interculturales entre los ciudadanos de las regiones fronterizas,
- fomentan la capacidad de las personas para estudiar, trabajar y realizar negocios más allá de las fronteras,
- facilitan la comunicación entre las personas. Estos proyectos ayudan a menudo a superar la barrera lingüística incentivando el aprendizaje de lenguas,
- desarrollan contactos interpersonales y crean asociaciones. Muchas asociaciones transfronterizas (también de organizaciones más pequeñas) nacen y se desarrollan convirtiéndose en una cooperación a largo plazo por medio de proyectos interpersonales y a pequeña escala,
- movilizan a la sociedad civil en general e incluso fomentan una sociedad civil transfronteriza como una contribución importante a la cohesión territorial,
- promueven el intercambio de experiencias. Estos proyectos proporcionan una plataforma excelente para compartir experiencias y buenas prácticas entre todos los actores de la cooperación transfronteriza, desde la sociedad civil hasta los entes locales y regionales,

⁽³⁾ Por ejemplo, DG Políticas Interiores: *Territorial Governance and Cohesion Policy* (Gobernanza territorial y política de cohesión), Parlamento Europeo, Bruselas, 2015, o Panteia and partners, *Ex-Post Evaluation of Interreg III 2000 — 2006* (Evaluación ex post de Interreg III 2000 — 2006), Comisión Europea, 2010.

- abordan problemas locales y encuentran soluciones locales. Los proyectos interpersonales y a pequeña escala ayudan a aplicar visiones comunes, y muchos problemas solo pueden resolverse mediante la cooperación a nivel local,
- abordan asuntos de importancia cotidiana (por ejemplo, garantizar unos servicios públicos mejores) y con un enfoque apolítico para que las personas conformen su propio presente y futuro,
- generan confianza. Actualmente existe un déficit de confianza en Europa. Estos proyectos interpersonales tangibles son un instrumento excelente para restablecer la confianza entre las fronteras y en Europa, y constituyen una inversión para el futuro,
- eliminan los estereotipos y los prejuicios causados por la historia —a veces difícil— de las zonas fronterizas o incluso por los acontecimientos presentes. La cooperación transfronteriza y, en particular, los proyectos interpersonales ayudan a curar las «cicatrices» causadas por las fronteras, fomentan el principio de tolerancia y respeto, y pueden cumplir una función importante en la reconciliación entre fronteras problemáticas en los Balcanes Occidentales y en los países de la Asociación Oriental, y
- promueven la idea europea. El beneficio de la integración europea se siente en las interacciones transfronterizas de personas y al trabajar junto a tus vecinos. Estos proyectos, apoyados por la UE, pueden ayudar a regenerar el entusiasmo por Europa;

Ventajas de la gestión descentralizada

13. no obstante, ve ventajas en las asociaciones extensas en los casos en que el tamaño de los territorios que pueden acogerse a la financiación de los programas de cooperación transfronteriza sea mayor, aunque también es consciente de su posible repercusión negativa: resulta más difícil que los programas reflejen las necesidades específicas de diferentes partes de un territorio grande; existe una tendencia a apoyar proyectos de mayor tamaño, y este apoyo es cada vez menos accesible para los agentes locales o regionales;

14. considera que la gestión descentralizada de tales programas, por ejemplo mediante la promoción de programas subordinados y haciendo posible también la financiación de proyectos interpersonales y a pequeña escala, constituye la mejor solución para esta tendencia y permitiría mantener a estos programas más cerca de los ciudadanos;

15. señala que gestionar de forma descentralizada los fondos para proyectos pequeños (o instrumentos similares para financiar los proyectos interpersonales y a pequeña escala) ofrece las ventajas siguientes:

- el desarrollo de proyectos, en lugar de limitarse a su administración: la gestión descentralizada lleva a trabajar con posibles solicitantes sobre el terreno y ayuda a que los proyectos tengan éxito, conecta a los socios entre las fronteras, desarrolla ideas de proyecto, contribuye a convertir estas ideas en solicitudes de proyectos reales, supervisa los proyectos, centra la atención en la prevención, ayuda a corregir errores, etc.,
- la cercanía con los solicitantes: esto resulta especialmente importante para los municipios pequeños, la sociedad civil, las organizaciones sin ánimo de lucro, etcétera,
- la accesibilidad de la financiación: para estos proyectos más pequeños resulta más fácil garantizar la cofinanciación y la financiación previa; los procedimientos de solicitud suelen ser más simples que para los proyectos grandes, y
- la flexibilidad: este instrumento es adecuado para abordar asuntos locales específicos que pueden ser variables;

16. es consciente de que este enfoque puede traducirse en costes administrativos comparativamente más elevados; cabe destacar que, además de la administración corriente del proyecto, tienen lugar otras muchas actividades (por ejemplo, concienciación, asesoramiento para la preparación, aplicación y contabilidad, etc.). Sin esta gestión descentralizada y este enfoque ascendente, resulta más difícil llevar a cabo este tipo de proyectos;

La función de las eurorregiones y otras estructuras transfronterizas similares

17. señala que la mejor manera de conseguir las ventajas de la aplicación descentralizada de los proyectos interpersonales y a pequeña escala es haciendo participar a las eurorregiones y otras estructuras transfronterizas similares⁽⁴⁾, que también pueden adoptar la forma jurídica de una AECT, muy adecuadas para esta función;

⁽⁴⁾ La Resolución del Parlamento Europeo sobre la función de las «eurorregiones» en el desarrollo de la política regional (2004/2257 (INI)) destaca la importancia de las eurorregiones en el desarrollo de la cooperación transfronteriza.

18. recomienda que, para garantizar una aplicación correcta, estas estructuras han de tener una experiencia considerable en la cooperación transfronteriza a nivel local y regional, y deben:

- ser permanentes,
- ser transfronterizas ⁽⁵⁾,
- ser de carácter público ⁽⁶⁾ (compuestas principalmente por entes locales y regionales),
- estar centradas en la cooperación transfronteriza como objetivo principal, y
- tener experiencia con programas y proyectos de la UE;

La simplificación como condición previa para la buena ejecución de los proyectos pequeños

19. hace hincapié en que, para conservar tanto el valor añadido de los proyectos interpersonales y a pequeña escala como su gestión descentralizada, estos proyectos y procedimientos deben ser muy simples;

20. señala que el CDR se pronunció al respecto en el Dictamen sobre la «Simplificación de los Fondos EIE desde el punto de vista de los entes locales y regionales» ⁽⁷⁾. Para los proyectos interpersonales y a pequeña escala resultan incluso más pertinentes las recomendaciones relativas a la cooperación transfronteriza, como excluir la cooperación territorial europea del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales o un enfoque más flexible al aplicar los objetivos temáticos de la Estrategia Europa 2020;

21. indica que son necesarios procedimientos más sencillos y proporcionales a las cuantías correspondientes, tanto para la gestión de estos proyectos (administración, gestión financiera, mecanismos de control, etc.), como para los grupos objetivo (reducción de las cargas administrativas, información previa orientada al objetivo, aplicación del principio de «solo una vez» ⁽⁸⁾). Estos procedimientos más sencillos deben aplicarse en todas las fases del ciclo del proyecto;

22. considera necesario, durante el control, la supervisión y la auditoría, centrarse más en el contenido y en los resultados, y no simplemente en los procesos;

23. pide a todos los niveles de gestión compartida que permitan y utilicen opciones adecuadas de costes simplificados como el enfoque principal de los proyectos interpersonales y a pequeña escala; a pesar del control necesario de la financiación pública, el CDR pide que se promueva el uso del principio de «solo una vez», cantidades fijas, tarifas planas y declaraciones simplificadas de costes (por ejemplo, costes unitarios estándar) en lo relativo a la contabilidad de estos proyectos;

Comunicación de los resultados — Evaluación de los fondos para proyectos pequeños

24. opina que, habida cuenta de la actual situación en la UE (aumento del nacionalismo, retirada del Reino Unido de la UE, crisis migratoria, dificultades económicas y monetarias), es evidente que cada vez resulta más necesario comunicar los beneficios específicos y el valor añadido de la acción de la UE. La cooperación transfronteriza y, en particular, los proyectos interpersonales y a pequeña escala forman parte de los ejemplos más tangibles de dichos beneficios específicos y valor añadido en la vida diaria de los ciudadanos. Aquí los fondos de la UE tienen claros efectos positivos en la vida real, las perspectivas y las percepciones de los ciudadanos de la Unión;

25. propone que todos los agentes se esfuercen por aumentar la visibilidad de los resultados y beneficios de estos proyectos, no tanto en las regiones fronterizas, donde son más evidentes, sino al nivel nacional (Estados miembros) y europeo (instituciones de la UE) donde se adoptan las decisiones sobre la política de cohesión. El presente Dictamen, junto con un folleto que recoge ejemplos de proyectos específicos, pretende contribuir a esta labor. El Día de la Cooperación Europea también puede facilitar la comunicación de estos resultados;

26. reconoce la importancia de aplicar una metodología específica para evaluar los fondos para proyectos pequeños (y otros instrumentos similares) que apoyan los proyectos interpersonales y a pequeña escala. Dado el carácter «genérico» de los proyectos interpersonales, es evidente que los indicadores de resultados comunes no son adecuados para esta evaluación (por ejemplo, para medir el nivel de confianza o superar los prejuicios). Aquí se sugiere que el simple hecho de que tenga lugar una cooperación transfronteriza entre ciudadanos e instituciones de regiones fronterizas es un resultado positivo en sí

⁽⁵⁾ De hecho, no siempre de derecho.

⁽⁶⁾ Conforme a la Directiva sobre contratación pública, no necesariamente fundadas en virtud del Derecho público.

⁽⁷⁾ COR-2016-00008-00-00-AC-TRA.

⁽⁸⁾ Se crea confusión con la inclusión de sistemas jurídicos adicionales, debido a la aplicación simultánea de normas europeas, nacionales y regionales.

mismo (al igual que el incremento del número de estudiantes que estudian en el extranjero gracias al programa Erasmus). El número de ciudadanos participantes y agentes que cooperan debería ser suficiente. Los proyectos a pequeña escala deberán contribuir a los indicadores de la prioridad de inversión correspondiente, aunque también en aquellos proyectos que no son puramente interpersonales debe tenerse en cuenta el factor de los agentes que cooperan y el número de personas que participan activamente en la cooperación transfronteriza, puesto que aumenta la capacidad de estos agentes para desarrollar en mayor medida esta cooperación en el futuro. Amplía el ámbito de actuación de las operaciones dirigidas por la Unión con un enfoque de base local y centrado en los ciudadanos, que se convierten en agentes comprometidos para construir más Europa sobre el terreno. Con frecuencia, las competencias profesionales e interculturales adquiridas por los miembros de los equipos de los proyectos transfronterizos tienen más valor que el resultado del proyecto en sí (inversión a pequeña escala);

Recomendaciones para futuros programas de cooperación transfronteriza después de 2020

27. recomienda que los proyectos interpersonales y a pequeña escala estén asentados en los reglamentos que rigen el apoyo de la UE a la cooperación transfronteriza como un instrumento legítimo en los programas de cooperación transfronteriza, y pide a la Comisión que incluya las disposiciones necesarias en la propuesta para la próxima generación de reglamentos;

28. recomienda, además, que la Comisión fomente que los proyectos interpersonales y a pequeña escala formen parte de los programas de cooperación transfronteriza, en particular cuando exista una demanda de proyectos de este tipo a nivel local y regional; deben garantizarse dotaciones suficientes para satisfacer esta demanda ascendente; asimismo, ha de prestarse una atención especial a las fronteras que se vean afectadas por la retirada del Reino Unido de la UE⁽⁹⁾, donde deberán encontrarse soluciones para continuar la cooperación con los entes locales y regionales del Reino Unido y otros agentes;

29. señala que pueden obtenerse los beneficios completos de estos proyectos mediante la gestión descentralizada, ya sea por medio de fondos para pequeños proyectos, cualquier instrumento similar o directamente con comités ejecutivos sobre el terreno; es fundamental que cada región fronteriza pueda seguir utilizando sus instrumentos y procedimientos actuales que hayan mostrado ser eficaces durante muchos años, garantizando la continuidad de su financiación con el objetivo global de mantener los programas cerca de los ciudadanos;

30. recomienda que las eurorregiones u otras estructuras similares y las AECT sean el marco que garantice la aplicación descentralizada de los proyectos interpersonales y a pequeña escala, asegurando su continuidad y teniendo en cuenta las funciones ya existentes de tales estructuras (por ejemplo, los «proyectos centrales») que hayan demostrado ser útiles; en las zonas fronterizas donde no estén presentes estas estructuras, se fomentará su creación o deberán encontrarse otras soluciones adecuadas que respeten lo máximo posible los principios mencionados anteriormente;

31. hace hincapié en que, con el fin de conservar el valor añadido y los beneficios de los proyectos interpersonales y a pequeña escala, tanto estos proyectos como su gestión deben mantenerse tan simples como sea posible. Debe prestarse una mayor atención al contenido que a los procedimientos, y deben tener preferencia las opciones de costes simplificadas;

32. señala que, a menudo, los proyectos interpersonales reúnen a socios de los servicios públicos o semipúblicos y atenúan el efecto que provocan las diferencias en la reglamentación y la financiación entre organizaciones de diferentes Estados miembros. Sin embargo, más allá de la financiación temporal de los proyectos, los proyectos interpersonales de éxito deberían poder continuar con el apoyo de los fondos estructurales. En el próximo período de programación deberán realizarse mayores esfuerzos para permitir a los legisladores nacionales sacar partido de las experiencias transfronterizas. Los Estados miembros deberían comprometerse en un pacto transfronterizo para atenuar los efectos que para las fronteras se derivan de las reglamentaciones y financiaciones nacionales;

33. pide a los Estados miembros, a la Comisión y al Parlamento Europeo que tengan en cuenta estas recomendaciones específicas y que incluyan todas las normas necesarias para aplicarlas a la hora de elaborar propuestas legislativas para la próxima generación de programas de cooperación transfronteriza, instituir estos programas y durante su correcta ejecución. Ello garantizará que los beneficios de la integración europea se hacen notar con fuerza entre los ciudadanos de las regiones fronterizas de Europa.

Bruselas, 12 de julio de 2017.

*El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones*
Markku MARKKULA

⁽⁹⁾ Principalmente entre Irlanda e Irlanda del Norte, pero también entre Francia y el Reino Unido.