

Contribución de las Regiones Ultraperiféricas

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

6.10.2008

Libro verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en factor de éxito

Documento de Síntesis

Las **regiones ultraperiféricas** (RUP) están formadas por un grupo de seis islas y archipiélagos y por una región continental dentro de un enclave territorial en la selva amazónica, por lo que no forman una sola y única entidad geomorfológica. Están dotadas de características específicas que se derivan de su situación geoeconómica y de sus condiciones naturales.

Al definirse sobre una serie de **limitaciones específicas comunes**, las regiones ultraperiféricas comparten:

- una gran lejanía respecto del continente europeo, acrecentada por la insularidad o el aislamiento territorial (en el caso de Guayana). Encontrándose **aisladas en sus espacios geográficos** y totalmente excluidas de los grandes flujos de intercambios comerciales, las RUP se enfrentan a la imposibilidad de aprovechar las ventajas del mercado de la Unión Europea;
- **una integración en el seno de un doble espacio** constituido por un lado, bien por un área geográfica de proximidad bordeada de países terceros de la UE cuyo nivel de desarrollo es inferior al de las RUP, bien por un espacio totalmente aislado, y por otro lado, por una zona político-económica de pertenencia;
- la reducida dimensión del mercado local y, por tanto, la **dependencia económica de un reducido número de productos**;
- condiciones geográficas y climáticas especiales que frenan el desarrollo endógeno de los sectores primarios y secundarios.

El artículo 299.2 del Tratado CE (TCE) es precursor de los elementos definitorios de territorialidad, ya que incluye la ultraperiferia en su definición de los elementos geográficos específicos.



Las RUP se distinguen de las demás regiones que tienen limitaciones por la existencia de una disposición específica en el Tratado...

El concepto de ultraperiferia no se parece, en ningún caso, al de las otras regiones de la UE que tienen características geográficas particulares tales como, islas, zonas de montaña y regiones con baja densidad de población.

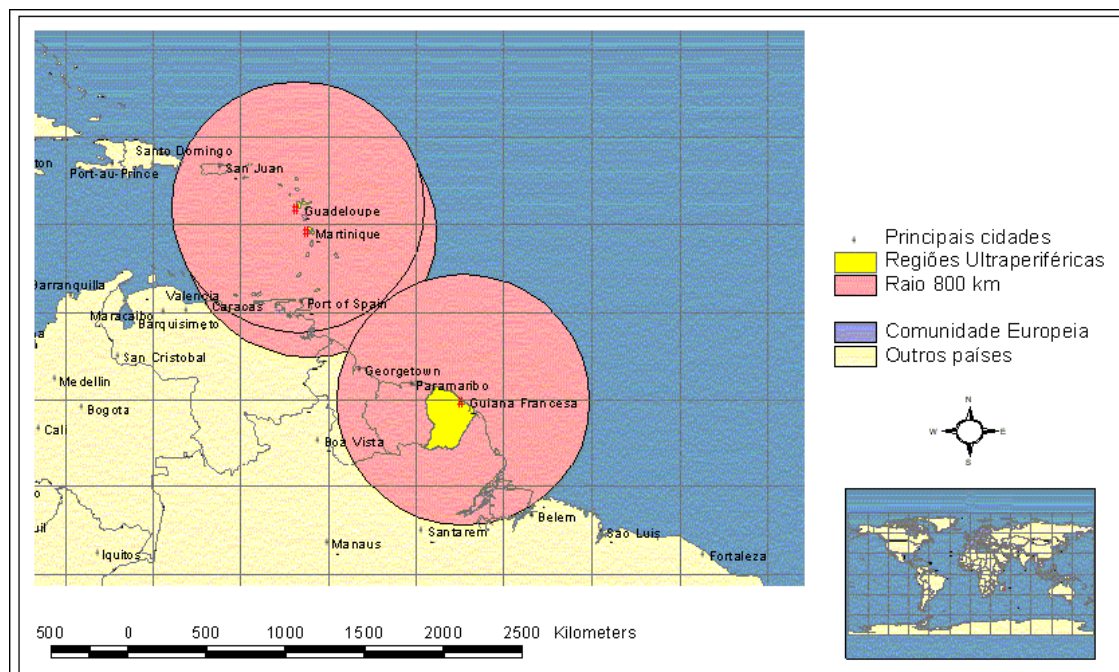
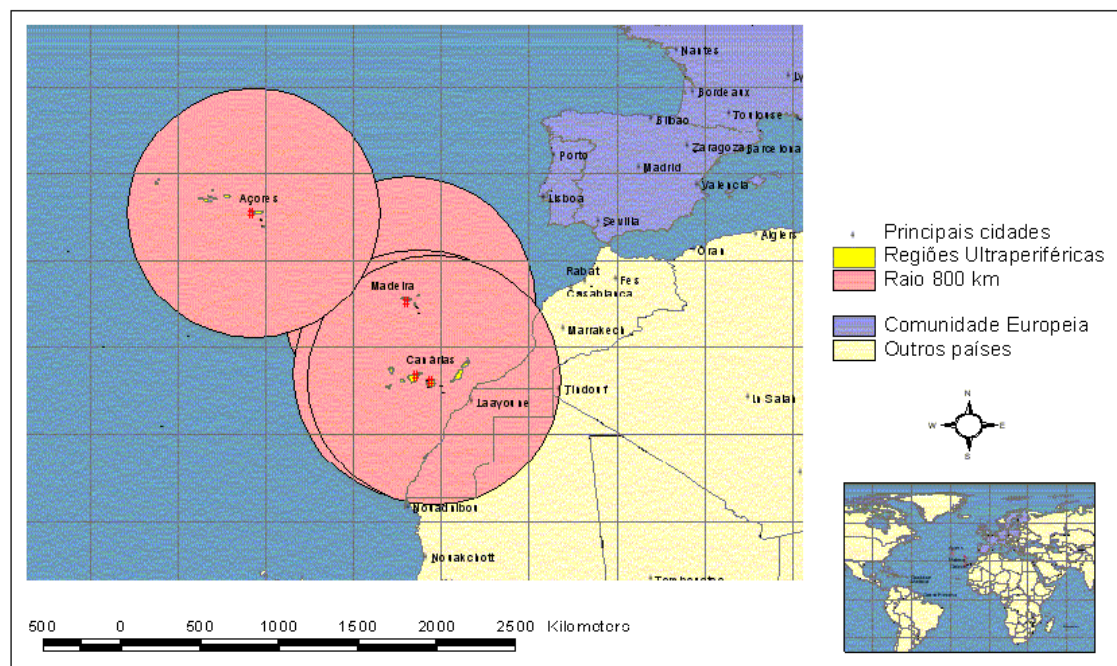
Es precisamente el reconocimiento de un estatuto ultraperiférico en el derecho primario comunitario lo que permite dar, desde un punto de vista estrictamente jurídico, un tratamiento específico a las siete RUP. Esta noción, mencionada inicialmente en la declaración nº 26, adoptada el 7 de febrero de 1992 en el marco del Acta final de la Conferencia Intergubernamental de Maastricht, fue consagrada por el TCE en su artículo 299.2, lo que permite preservar las especificidades de las regiones ultraperiféricas y reducir las limitaciones.

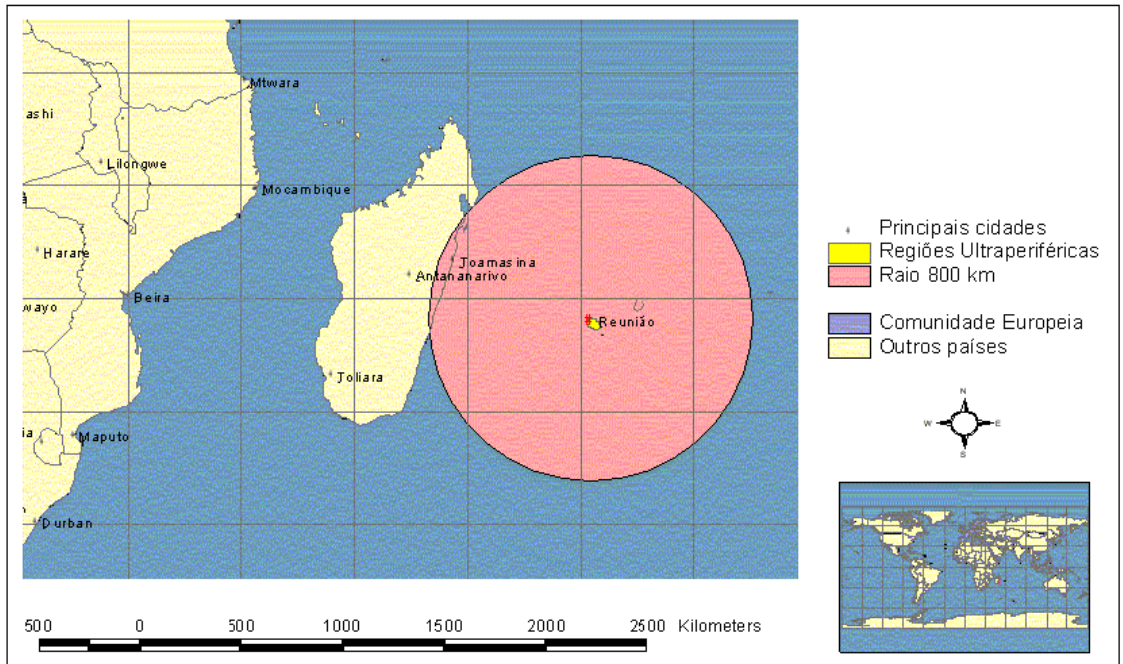
Los factores del artículo 299.2 del TCE, como la gran lejanía respecto al continente europeo y la reducida dimensión del mercado, han permitido la adopción de medidas específicas dentro de algunas políticas comunitarias, principalmente en los ámbitos de la agricultura y de los fondos estructurales.

Lo que también permite distinguir las RUP de las demás regiones europeas es su aislamiento, no sólo respecto del continente europeo, sino también de su propio entorno geográfico. Este aislamiento es ante todo espacial y tiene consecuencias sobre la cohesión económica y social. El aislamiento se manifiesta asimismo respecto de los principales flujos de intercambio mundiales, principalmente los comerciales. Las economías de las RUP, en términos de mercado pertinente de oportunidad, únicamente tienen, en un radio de 800Km, una zona deshabitada (caso particular de Azores y, en menor medida, también de Madeira) o una zona de mercado extremadamente reducido, tanto por la dimensión de la población concernida, como por el nivel de PIB de los Estados vecinos (países en vías de desarrollo o países menos desarrollados).



Regiões Europeas Ultraperiféricas





De nuevo, es el concepto de cohesión territorial el que podría venir a corregir esta situación, fomentando una mejor inserción de las RUP en su zona geográfica de pertenencia y aprovechar mejor la globalización a escala mundial.

Si la UE necesita territorios atractivos y competitivos para hacer frente, sobre todo, a la globalización de la economía, estas orientaciones se expresan igualmente con fuerza en territorios aislados como son las regiones ultraperiféricas.

... y que no podría confundirse con las disposiciones del Tratado CE relativas a la cohesión económica, social y territorial.

El artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE (antiguo artículo 158 del TCE) ¹ no incluye la situación geográfica de las regiones ultraperiféricas, y ello precisamente por que el Tratado CE ha previsto una disposición de carácter transversal como es el artículo 299.2.

Por consiguiente, el desarrollo del principio de cohesión económica, social y territorial debe tener en cuenta el alcance del artículo 299.2 del Tratado CE. La ultraperiferia constituye una realidad única, caracterizada por la permanencia y la acumulación de una serie de limitaciones estructurales y permanentes que justifican un tratamiento específico en el seno de la UE.

¹ *La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y del montaña.*



En la práctica, la mera referencia al artículo 174 para las regiones ultraperiféricas, produciría incoherencias sobre la situación de estas regiones.

De este modo, **en el Libro Verde sobre la Cohesión territorial², se ha hecho una cierta amalgama del concepto de ultraperiferia con las regiones insulares** lo cual ya necesitó algunas aclaraciones en 2002. Este enfoque podría provocar una dilución del concepto RUP en beneficio del concepto de regiones con limitaciones permanentes, el cual no está definido en los tratados. Además, los “problemas” a los que deben hacer frente las RUP no podrían limitarse, en ningún caso, a “la evolución demográfica, los fenómenos migratorios, la accesibilidad o, incluso, la integración regional”. En este caso, se trata de un enfoque restrictivo que no podría reflejar, en ningún caso, la pluralidad de las situaciones geográficas de las regiones ultraperiféricas.

Por otro lado, las primeras reflexiones iniciadas por la Comisión Europea con ocasión de su informe de diciembre de 2008 precisan en qué medida las regiones pueden sufrir la globalización, la evolución demográfica, el cambio climático y el reto energético en el horizonte 2020. Aunque el informe mencione el hecho de que “las regiones ultraperiféricas estarán en primera línea en lo que respecta a numerosos de estos retos”, se ha de constatar que la opción de los indicadores, que constituyen la base de los índices de vulnerabilidad, no reflejan la verdadera vulnerabilidad de las regiones ultraperiféricas, particularmente su aislamiento y su lejanía del continente europeo.

Además, estos índices de vulnerabilidad no incluyen, entre las regiones ultraperiféricas, a las regiones francesas. Es difícilmente concebible que cuatro regiones a las que el TCE reconoce, en su artículo 299.2, la existencia, la permanencia y la gravedad de numerosos handicaps estructurales, no figuren en un estudio realizado por la Comisión sobre un tema de tal relevancia como el de los retos que esperan a las regiones de la UE en el horizonte 2020.

Este enfoque merece ser ampliamente rectificado si se tiene en cuenta, por un lado, que el análisis realizado alimentará las reflexiones sobre la futura política de cohesión y, por otro, que los obstáculos esencialmente estadísticos pueden anticiparse a 2009, lo cual sólo puede llevar a preguntarse sobre el lugar reservado a algunas regiones en el seno de la UE.

En este contexto, las regiones ultraperiféricas abogan por una toma en consideración completa de las características geográficas únicas de la ultraperiferia, basada en el artículo 299.2 del TCE.

Estos retos tendrán un impacto seguro en el desarrollo futuro de las regiones ultraperiféricas y justifican plenamente que en el plano comunitario se continúe con un tratamiento específico y homogéneo de

² COM(2008)616 final.



las siete RUP en aras a la cohesión de los territorios y ello en de todas las políticas comunitarias pertinentes.

En un contexto de globalización, de cambio climático y de profundización en el proceso de integración, es necesario procurar condiciones que permitan a estas regiones hacer frente a los grandes cambios que se anuncian a nivel europeo e internacional, en igualdad de condiciones que las demás regiones europeas.

I. EL CONCEPTO DE COHESIÓN TERRITORIAL FUE CONSIDERADO MUY PRONTO POR LAS INSTANCIAS COMUNITARIAS PARA LA POLÍTICA EN FAVOR DE LAS RUP

Basta con saber lo que la Comisión ha podido proponer estos últimos veinte años en beneficio de las RUP, para darse cuenta de que el concepto de cohesión territorial se ha formado al hilo de las políticas comunitarias desarrolladas (A). No obstante, se ha de constatar que todas las políticas no han tenido siempre en cuenta la realidad de la ultraperiferia, o lo han hecho de forma insuficiente, con el riesgo de generar impactos asimétricos (B), lo cual tiene como principal consecuencia la demanda de una definición de una estrategia integrada para las RUP (C).

A - Un reconocimiento de las particularidades territoriales iniciado en 1989

En 1989, con la decisión del Consejo por la que se adoptó un programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad (POSEI), las instancias comunitarias actúan, por primera vez de forma coordinada, a fin de tener en cuenta la situación particular de las regiones ultraperiféricas.

En ese momento, toda acción comunitaria en beneficio de las regiones ultraperiféricas procedía ya de una percepción binaria y contemplaba, al mismo tiempo, el principio de pertenencia al gran mercado interior y el del reconocimiento de una realidad regional que implicaba una integración en un entorno geográfico específico. Esta doble dimensión ya implicaba privilegiar la complementariedad de las acciones a emprender en el seno de varias políticas comunitarias y ponía de relieve la necesaria sinergia de los diferentes instrumentos establecidos por las políticas comunitarias.

Sobre esta base, **es precisamente el enfoque territorial el que origina el surgimiento de políticas integradas de desarrollo económico y social en las regiones ultraperiféricas**, esencialmente en los ámbitos de la agricultura, los fondos estructurales y la cooperación regional.

Partir de la “realidad”, es decir, del territorio, constituía ya la base de la política en favor de las RUP desarrollada por la Comisión Europea presidida por J. Delors.



Estas orientaciones fueron transpuestas a otros sectores, especialmente, la competencia (a través de las ayudas de Estado con finalidad regional) y la pesca (dar salida a los productos de la pesca allí donde fuera necesario intervenir).

Dentro de la política de cohesión económica y social, varias orientaciones marcaron un hito en la toma en consideración de las especificidades territoriales de las regiones ultraperiféricas:

- Desde los **años 90**, y en coherencia con la opción transversal de los **POSEI**, el programa de iniciativa comunitaria plurifondos **REGIS** tenía en cuenta las particularidades de las regiones ultraperiféricas de forma coordinada. Al tratarse de un programa a iniciativa de la Comisión, no fue objeto verdaderamente de una transferencia en el “mainstream”, cuando incluso el objeto de este instrumento ofrecía una respuesta coherente de ayuda al desarrollo de las regiones considerando, no sólo el potencial, sino también las limitaciones de los territorios;
- **En 1997**, en su **artículo 299.2**, el TCE prevé que puedan adoptarse medidas que tengan en cuenta, especialmente, “las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas comunitarios horizontales”. **En teoría, el TCE permite proponer un criterio de elegibilidad para los Fondos Estructurales que sea específico para las RUP**;
- **en 2001**, de forma regular, la Comisión propuso la posibilidad de utilizar **porcentajes de intervención incrementados en los fondos estructurales en las RUP**;
- En el marco del **período 2007-2013**, la Comisión propuso **una dotación financiera adicional de compensación de los efectos de las limitaciones sólo para las RUP**. Por esta vía, la cofinanciación de los sobrecostes y, por tanto, de los gastos de funcionamiento, constituyó una novedad que muestra la adaptación de los instrumentos financieros para hacer frente a los efectos de las limitaciones territoriales.

Respecto a una temática más reciente y que evoluciona en las zonas marítimas no contiguas a los demás espacios comunitarios, la política marítima reconoce las estrechas relaciones que mantienen las RUP con el mar, compuestas por sus actividades económicas y su patrimonio natural marino, pero también por su vulnerabilidad al cambio climático y a las condiciones climáticas extremas. La cohesión territorial une de este modo la dimensión terrestre y la marítima. Estas dos dimensiones son inseparables. Las estrategias relativas a las cuencas marítimas relacionadas con la política marítima integrada se inscriben en una política de cohesión territorial.



Estos diferentes elementos atestiguan la solidaridad expresada en muchas ocasiones por las instancias comunitarias respecto a las RUP, sobre la base de realidades geográficas y procurando una cohesión económica y social que permita tender a la igualdad de tratamiento de los ciudadanos de estas regiones.

B - Insuficiencias que provocan impactos asimétricos

Es evidente que todas **las políticas comunitarias no siempre han tenido en cuenta de forma adecuada las especificidades territoriales de las regiones ultraperiféricas**. Respecto a la política de transportes, las redes transeuropeas de transporte (RTE-T), desde el principio, apenas tuvieron en cuenta a las regiones ultraperiféricas en su red y tampoco su particularidad, cuando existía un interés evidente para conectar las regiones aisladas a la red continental europea. A este respecto, el artículo 154.2 del Tratado CE enuncia, sin embargo, que *“(...) la acción de la Unión pretende favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a estas redes. Tiene en cuenta, en particular, la necesidad unir las regiones insulares, enclavadas y periféricas a las regiones centrales de la Unión”*.

Para el período 2007-2013, la legislación relativa a la política de cohesión no ha tenido realmente en cuenta las especificidades territoriales de las regiones ultraperiféricas.

Concretamente, puede citarse la ausencia de un tratamiento homogéneo de las RUP, que se traduce en la división en dos grupos de regiones encuadradas en el objetivo de convergencia o de competitividad, basándose únicamente en el PIB por habitante.

Además, el criterio de elegibilidad dentro del apartado transfronterizo del objetivo de cooperación territorial europea (exigencia de compartir una frontera terrestre contigua o una frontera marítima de una distancia inferior o igual a 150 Km.), al no estar especialmente adaptado a la situación de las RUP, no todas han podido acogerse a este apartado, a pesar de su interés (como es el caso de las RUP portuguesas, que están excluidas).

El objetivo de cooperación territorial europea para el período actual se ha conceptualizado para facilitar la cooperación entre regiones que pertenezcan a, al menos, dos Estados y suponiendo que se movilicen créditos financieros de una parte y de otra de la frontera, para llevar a cabo los proyectos. De este modo es más fácil desarrollar un proyecto de cooperación en las regiones situadas en el continente europeo, sobre todo con la posibilidad de establecer una infraestructura conjunta de gestión de los programas *ad hoc* denominada “agrupación europea de cooperación transfronteriza”, que depende del derecho comunitario y no del derecho internacional. El reglamento sobre la AECT no necesita ratificación ni negociación en el marco de tratados bilaterales o multilaterales, contrariamente a lo que podría ocurrir en el caso de las RUP, especialmente con las francesas, para las que la conclusión de



proyectos de cooperación siempre se sitúa en un contexto de derecho internacional. Esta situación se hace más compleja dado que la movilización de créditos se vuelve prácticamente imposible, habida cuenta del débil desarrollo de los países vecinos. Los problemas de gestión de las acciones de cooperación constituyen en este contexto un freno para la cooperación regional, incluso cuando las prioridades de acción de uno y otro lado de la frontera casi siempre son convergentes y compartidas.

Asimismo, puede citarse la política medioambiental que, muy a menudo ha constituido obligaciones aplicables a las RUP, a menudo desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí la necesidad de coordinar adecuadamente las acciones comunitarias a fin de homogeneizar los resultados esperados.

Por último, la aprehensión espacial del territorio comunitario ha sufrido durante mucho tiempo límites territoriales que se han manifestado concretamente en la ausencia de mención de las RUP en simples mapas o maquetas geográficas (con frecuencia, debido a una carencia de datos estadísticos).

C - Un alegato en favor de una estrategia integrada

El despliegue de **una iniciativa integrada es indispensable** para evitar el riesgo de provocar impactos asimétricos en los dispositivos que se han establecido.

Las iniciativas de tipo “POSEI” o “REGIS” citadas anteriormente, muestran que las RUP ya han servido de soporte para experimentar programaciones integradas que permitan aprehender el modelo de desarrollo apropiado para las regiones ultraperiféricas.

Allí donde intervienen los fondos comunitarios **es importante implicar más a las Direcciones Generales sectoriales** responsables, por ejemplo, la de competencia, la de medio ambiente o la de transportes, para favorecer los intercambios sobre las estrategias de desarrollo perseguidas y para optimizar las relaciones laborales.

En el plano nacional/regional, conviene reforzar la consulta del partenariado (partenariado tripartito organizado por la Comisión), implicando al conjunto de los actores clave en el proceso decisorio (modificación del reparto de responsabilidades). Se trata de promover el concepto de **“gobernanza regional”**. Se ha de destacar que las colaboraciones territoriales ya existen en las RUP a través de amplias concertaciones sobre todas las temáticas que tienen un impacto territorial.

Sin embargo, se ha de llamar la atención sobre algunos asuntos (como, por ejemplo, los APE), que pueden tener consecuencias desproporcionadas en las economías de las RUP con respecto a su impacto en la UE, y habida cuenta de su proximidad a los mercados de



los países ACP (contrariamente a las regiones del continente europeo), conviene distinguir adecuadamente entre concertación y participación efectiva. El partenariado regional nunca ha estado asociada realmente al proceso de negociación comercial (asociaciones informales y consultas esporádicas que han permitido que la Comisión crea que las RUP estaban suficientemente informadas del estado de las negociaciones comerciales con los países ACP). Sin embargo, en el ámbito internacional y a pesar de que la Comisión es la única competente para negociar, un simple estatuto de observador para las RUP les hubiera permitido “participar” verdaderamente al lado de los Estados ACP, en el marco de una colaboración territorial.

Respecto a la cooperación territorial de las RUP, existe la necesidad de implicar más, y a todos los niveles, a los Estados terceros vecinos, mediante reuniones periódicas, en el marco de plataformas de debate, de intercambios y tomas de decisión, en concertación con la Comisión a fin de coordinar las acciones al más alto nivel.

En lo que respecta a los instrumentos, se sugiere, no sólo acordar la posibilidad de definir un marco estratégico a nivel adecuado para las regiones ultraperiféricas y, por tanto, a nivel regional (incluso entre los diferentes fondos), sino también **elaborar estudios de impacto territorial sobre el conjunto de las políticas comunitarias pertinentes**. Estos diagnósticos, cuya definición anticipada es indispensable, son instrumentos que coadyuvan a la toma de decisiones y contribuyen a determinar los instrumentos adecuados a desarrollar para lograr un desarrollo armonioso y equilibrado de sus territorios. En su defecto, los objetivos que han perseguido tradicionalmente las políticas comunitarias corren el riesgo de desequilibrar en gran medida la cohesión económica y social perseguida sobre el territorio. Estos análisis deberían utilizar indicadores pertinentes de la ultraperiferia que permitan tener en cuenta las especificidades territoriales y, por tanto, facilitar la concepción y el desarrollo de las correspondientes políticas sobre el terreno.

Las **evaluaciones ex ante y ex post** llevadas a cabo dentro de la política de cohesión, deberían integrar sistemáticamente un **análisis sobre las interacciones entre las políticas sectoriales y los territorios considerados**.

Asimismo, deberían mejorarse las sinergias en el marco de la financiación conjunta de proyectos de cooperación regional así como la búsqueda de mejores complementariedades de intervención de los diferentes Fondos.

En el caso de las RUP, ¿no sería conveniente volver a **un único documento de programación regional plurifondos para cada región** que contemplara el conjunto de las políticas comunitarias para garantizar una plena y completa cohesión territorial?



II. EL LIBRO VERDE SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL PROPONE INSPIRARSE EN LAS RUP COMO LABORATORIO DE EXPERIMENTACIÓN

En nombre de la cohesión territorial, se plantean verdaderas cuestiones si se intenta, por ejemplo, tener en cuenta la pérdida de tiempo en días (incluso semanas) de transporte que permiten a una empresa establecida en el territorio de una RUP acceder a los grandes centros económicos del continente europeo.

La permanencia y la acumulación de los factores contemplados en el artículo 299.2 del TCE (gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos, dependencia económica de un reducido número de productos), aunque diferentes por naturaleza o en proporción, muestran que las regiones ultraperiféricas disponen y continúan beneficiándose de medidas específicas que se inscriben plenamente en el concepto de cohesión territorial.

Ahí, el concepto de cohesión territorial es transversal (A). No obstante, ello implica buscar complementariedades para garantizar una buena articulación de las políticas comunitarias (B). Por último, la cooperación territorial permite que se tenga en cuenta la diversidad de los territorios. En cambio, en las RUP, el instrumento de cooperación necesita todavía algunas adaptaciones, de las cuales algunas son primordiales (C).

A - La cohesión territorial: un concepto horizontal

La cohesión territorial sólo puede ser considerada como un concepto horizontal que contribuya a reforzar el desarrollo sostenible de las regiones ultraperiféricas. Sin dar una definición precisa del concepto de cohesión territorial, **tres aspectos** deberán de servir de hilo conductor para el marco a establecer:

- **Tener en cuenta el enfoque específico de la ultraperiferia** recurriendo al artículo 299.2 del Tratado CE que, enumerando una serie de factores (sin que sean necesariamente todos territoriales), ha justificado hasta el momento un tratamiento adaptado, incluso derogatorio. Puede cuantificarse con ayuda de indicadores propios de la ultraperiferia.
- **Respetar el principio de igualdad de oportunidades de los ciudadanos**, sea cual sea su lugar de residencia, es primordial, sobre todo en lo que respecta al acceso a las infraestructuras y a los servicios en red (del tipo de servicios de interés económico general). No se podrían explicar, por ejemplo, que las diferencias de tratamiento de los ciudadanos de las RUP en términos de continuidad y la liberalización desemboquen, en definitiva, en el aumento de las discriminaciones, incluso en los sectores más estratégicos (por ejemplo, el acceso a la banda ancha).



- **Eliminar los desequilibrios territoriales** constituye un objetivo clave de la definición que puede alcanzarse mejorando la integración territorial y favoreciendo la cooperación entre las regiones.

Este enfoque se inscribe en el marco el objetivo de desarrollo sostenible y va mucho más allá de la política de cohesión en sí. En efecto, la política de cohesión no puede reducir por sí misma todas las desigualdades territoriales. Ésta implica una coordinación muy estrecha con las demás políticas que tienen un impacto territorial, poniendo especial atención en la eficacia y la racionalización de los programas que a desarrollar.

El conjunto de las políticas sectoriales está concernido (véase más adelante, elementos de respuesta, pregunta 4.2).

B - La búsqueda de sinergias que hay que alcanzar para lograr una coherencia entre las políticas aplicables

La concordancia de los calendarios de puesta en marcha de las actuaciones es uno de los asuntos más importantes. Conviene establecer calendarios de ejecución entre las diferentes políticas sectoriales comunitarias concernidas, que sean idénticos y lo antes posible, es decir, desde la negociación de las propuestas legislativas de la Comisión, y también paquetes financieros que fijen las dotaciones presupuestarias futuras.

Por tanto, la idea sería elaborar un calendario concertado y coherente dentro de las diferentes políticas, armonizando los procedimientos de intervención de los instrumentos financieros comunitarios, simplificando la normativa aplicable (principio de subsidiariedad), asociando a las diferentes Direcciones Generales de la Comisión implicadas de forma horizontal en el seguimiento del desarrollo de la Política de Cohesión (p. ej. competencia, medio ambiente), mejorando la información y la publicidad sobre la coherencia de las políticas territoriales. Esta exigencia debe ir en paralelo al calendario de las negociaciones en el Consejo relativas a la definición de las diferentes políticas comunitarias.

Por lo que al calendario se refiere, la coordinación de las políticas tiene como consecuencia directa para los Estados miembros, establecer los sistemas de gestión en los plazos previstos y evitar cualquier retraso de ejecución de los programas (el principio de buena gestión financiera sólo puede ser respetado adecuadamente bajo esta condición).

C - La cooperación entre las regiones: un instrumento al servicio de la diversidad territorial

Las regiones ultraperiféricas se encuentran, en su mayoría, próximas a países terceros de la UE menos desarrollados pero con producciones similares, lo que representa una ventaja que conviene aprovechar, aunque también es una fuente de competencia adicional. De siempre, las regiones, los Estados miembros y la Comisión han hecho hincapié en



esta dimensión, cuya última materialización ha venido a denominarse *Plan de acción en favor de la Gran Vecindad*³.

Por otro lado, la integración y la proyección exterior de una región a espacios geográficos fuera de la UE no puede estar referida únicamente a su proximidad geográfica. **La existencia de vínculos históricos, lingüísticos y culturales** entre territorios alejados entre sí, es una dimensión no desdeñable en el proceso de integración y de inserción de regiones ultraperiféricas como Azores o Madeira.

La Comisión ha de jugar un papel en el que dé un mayor impulso allí donde haya un potencial de cooperación con países terceros de la UE (y sus regiones) vecinos de las regiones ultraperiféricas. Ha de favorecer la creación de puentes entre los territorios en aras a facilitar la libre circulación de personas (simplificación de los procedimientos administrativos de visados, incluso para el sector económico, etc.), de bienes (simplificación de los procedimientos y de los controles aduaneros o armonización de la legislación sanitaria, por ejemplo), de servicios (facilitar el derecho de establecimiento) y de capitales. Dentro de sus políticas, principalmente dentro de la de desarrollo, debe mostrar instrumentos coherentes con el cumplimiento de este objetivo.

El objetivo aquí es el de acercar lo más posible el nivel de intercambios económicos al potencial de cada una de las regiones.

En lo que respecta **a la estructura de concertación** para favorecer el diálogo y la concertación en las acciones de cooperación, es importante **crear una AECT mejorada**, que tenga en cuenta los obstáculos jurídicos del derecho internacional y que refuerce, asegurándolos, los aspectos relativos a las relaciones con los Estados terceros de la UE vecinos de las RUP. Esta AECT “adaptada” también podría englobar funciones propias del sistema de gestión y de control que conducirían a una simplificación considerable de los procedimientos. Así, se compartirían, con los Estados terceros, las funciones de ventanilla, instrucción, programación, pago, control, evaluación e información de las operaciones de cooperación. Esta estructura única facilitaría considerablemente la conclusión de proyectos de cooperación que, aún hoy, tienen dificultades para montarse debido a los múltiples obstáculos que se encuentran a lo largo de los procedimientos: obstáculos reglamentarios, jurídicos, financieros, inestabilidad política y económica, inseguridad en los territorios, que condicionan la realización conclusión de proyectos. Por último, un estructura única y concertada, compartida por ambas partes de la frontera, permitiría garantizar una igualdad de tratamiento de los socios de los proyectos en el tratamiento de sus expedientes. La idea de ventanilla y de responsable “único” constituiría un avance significativo para las RUP.

* * *

³ COM(2004)343 final.

La presente contribución hace hincapié en el hecho de que las características geográficas específicas de las regiones ultraperiféricas han permitido desarrollar, mucho antes, el concepto de cohesión territorial a través de programas integrados. A pesar de que alguno de esos programas continúen siendo actualmente sectoriales (POSEI en el ámbito de la agricultura, POSEI pesca, aportación adicional del FEDER para la compensación de los sobrecostos de las RUP), existe la posibilidad de aprovechar las experiencias llevadas a cabo por la Comisión en las regiones ultraperiféricas para reforzarlas en el marco de un enfoque transversal. Es precisamente el contexto y la realidad de estos territorios, los que han llevado a las instancias comunitarias a adaptar sus políticas, mucho más allá de la mera política de cohesión. En este sentido, **las RUP han sido laboratorios de experimentación y aspiran a profundizar en la mayor coherencia de las políticas comunitarias aplicables en su territorio.**

No obstante, por lo que respecta a la cooperación territorial, las normas tienen que mejorarse indiscutiblemente. Estas adaptaciones implicarían una clara voluntad de la Comisión para modificar también los instrumentos de la política de ayuda al desarrollo.

En este caso, se trata de un contexto geográfico tan particular dentro de la UE a 27 que la norma general no siempre permite resolver los problemas que plantea la cooperación con países terceros cuyo nivel de desarrollo sigue siendo muy bajo.

Teniendo en cuenta la “realidad” de las RUP, la evidencia de la coordinación ha pasado de una fase de diagnóstico sin aplicación a una de un principio que guíe la acción.



Respuestas de las Regiones Ultraperiféricas a las preguntas planteadas en el marco del debate sobre la cohesión territorial

1. Definición

La cohesión territorial introduce nuevos temas de debate y realza la importancia de otros que ya existían

1.1.- ¿Cuál es la definición más apropiada de cohesión territorial?

No es fácil proporcionar una definición de cohesión territorial, ya que este concepto comporta diferentes matices e interpretaciones paralelamente a la definición de territorio. De manera general, se podría definir como el objetivo comunitario de crecimiento sostenible y equilibrado a largo plazo en el seno de la Unión Europea en su conjunto, **que permite una igualdad de oportunidades a sus ciudadanos en términos de oportunidades y de acceso a los servicios**, y de perspectivas de desarrollo para las empresas con independencia del lugar de residencia. En cualquier caso, la cohesión territorial es un requisito previo para alcanzar el modelo social europeo.

El concepto de cohesión territorial debe implicar un cambio de perspectiva, es decir, **se deben analizar las implicaciones territoriales de las diferentes políticas desde el momento de su concepción**, lo que permitiría un desarrollo y una aplicación más equitativos en el territorio europeo. Se trata, pues, de completar el enfoque tradicional de una solidaridad basada en criterios socio-económicos, con un enfoque de solidaridad basado a partir de criterios relacionados con los desequilibrios geográficos y territoriales.

Ello implica la adaptación de las políticas comunitarias a la realidad específica de un determinado territorio para que pueda, por un lado, **superar las dificultades** derivadas de su realidad específica y, por otro, **desarrollar todas sus potencialidades**, lo que constituye una riqueza y un valor añadido para el conjunto de la UE.

En este sentido, el principio de igualdad y el de proporcionalidad son esenciales para que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de las mismas oportunidades, independientemente del territorio en el que residan.

1.2.- ¿Qué nuevos elementos podría aportar el actual enfoque de la cohesión económica y social tal y como la practica la Unión Europea?

Las políticas destinadas a asegurar la cohesión territorial se centran en **el uso sostenible de las características territoriales específicas** que tienen la capacidad de reducir las desigualdades y de incrementar la





competitividad. En un contexto europeo, el objetivo de cohesión territorial se reconoce como **complementario de la cohesión económica y social**.

La labor de desarrollo de la política de cohesión, con las fases de programación desde la adopción de los reglamentos de los instrumentos financieros y los criterios de asignación de fondos (la adopción de las Orientaciones Estratégicas Comunitarias por parte de la Comisión; la presentación por parte de los Estados miembros, del Marco Nacional de Referencia y su aprobación por la Comisión; la presentación de los Programas Operativos, la aprobación y la puesta en marcha de los mismos) requieren un trabajo de análisis y una reflexión que integre a todas las administraciones nacionales, regionales y locales con competencias sobre un territorio, así como a los agentes económicos y sociales.

Esta labor, que supone el empleo de un gran número de medios y de mucho tiempo, debería aprovecharse para **mejorar las sinergias y las complementariedades** de los diferentes instrumentos financieros, lo cual es posible con **un único documento de programación regional**.

Además, a pesar de que el concepto de cohesión territorial ya se haya tratado en el tercer y cuarto informe sobre la cohesión, así como en las Directrices Estratégicas para la Cohesión 2007-2013, adoptadas en 2006, que sirvieron de marco para la puesta en marcha de la programación 2007-2013, es importante que este concepto **se integre desde el comienzo de las reflexiones sobre la política de cohesión**, incluyendo criterios territoriales en el momento de la creación de los instrumentos financieros, de la asignación de fondos así como en las prioridades para su aplicación, estableciendo criterios de evaluación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación entre sí.

En el marco del **objetivo de cooperación territorial**, convendría iniciar una reflexión para mejorar el encuadramiento territorial de algunas regiones europeas, tales como las regiones fronterizas marítimas interiores y exteriores.

2. Escala y ámbito de actuación de la acción territorial

La cohesión territorial pone de manifiesto la necesidad de un enfoque integrado para abordar los problemas a una escala geográfica adecuada que pueda requerir la cooperación de las autoridades locales, regionales e incluso nacionales.

2.1.- ¿Tiene un papel la UE en el fomento de la cohesión territorial? ¿Cómo podría definirse ese papel respetando el principio de subsidiariedad?



Sí, la UE desempeña un papel importante y necesario en la promoción de la cohesión territorial.

Efectivamente, los artículos 158 y siguientes del TCE establecen que la UE pretende promover el desarrollo armonioso de todo su territorio reduciendo las desigualdades entre los distintos niveles de desarrollo de las regiones europeas. Las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, artículo 3 del TUE y artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) que hacen referencia a la cohesión territorial, vienen a reforzar y a completar la dimensión territorial que la política de cohesión ha tenido siempre.

Es esencial que la política de cohesión tenga una dimensión territorial y que se desarrolle a través de la aplicación de medidas e instrumentos específicos adaptados a las necesidades y potencialidades de un territorio concreto. Se trata de adaptar, de modular las políticas comunitarias a las especificidades de un territorio determinado, para que éste pueda superar las dificultades que se derivan de su realidad específica, por una parte, y de aprovechar todas sus potencialidades, por otra parte. Este último aspecto supone una riqueza y un valor añadido innegable para el conjunto de la UE.

Por lo que respecta a las RUP, una cohesión territorial a escala europea es indispensable para que estas regiones puedan beneficiarse plenamente de la ventajas que se derivan de su pertenencia a la UE y ello, por un lado, en igualdad de condiciones con los demás territorios y, por otro lado, aprovechar todo su potencial, único en el territorio de la UE y en beneficio del conjunto de la UE.

Desde un punto de vista más general, consideramos que **el papel que se ha desempeñado a nivel europeo en el ámbito de la cohesión territorial** a todos los niveles, y no sólo el que supera las fronteras nacionales, **no entra en contradicción con el principio de subsidiariedad, sino que, por el contrario, está plenamente justificado, ya que ofrece un verdadero valor añadido.**

En este sentido, **aspectos propios de la Política de Cohesión, como la programación plurianual, la concentración temática y geográfica, la adicionalidad o su planificación estratégica, ofrecen un valor añadido importante.** Efectivamente, la programación plurianual, la concentración y la estabilidad de la financiación aportan una garantía comunitaria de sostenibilidad que supera los marcos nacionales, condicionados, a veces, por las citas electorales. Esta programación permite, por tanto, concentrarse en ámbitos considerados como estratégicos (por ejemplo, todos los que se derivan de la estrategia de Lisboa) que no son considerados necesariamente como prioritarios a nivel nacional. Además, desde un punto de vista cuantitativo, los recursos comunitarios que vienen a adicionarse a los recursos nacionales, tienen un efecto multiplicador mucho más importante que el que tendrían los mismos recursos a escala nacional/regional. El Comité



de las Regiones desarrolla esta idea en su Dictamen “El efecto palanca de la Política europea de Cohesión”⁴.

El despliegue de una gestión integrada es indispensable para que no se produzcan impactos asimétricos en los dispositivos puestos en marcha, y constituye un verdadero valor añadido que puede ofrecer la Unión Europea (véase punto I.C) del documento de síntesis “Un alegato en favor de una estrategia integrada”).

2.2.- ¿En qué medida la escala territorial de la intervención política debe variar en función de los problemas abordados?

En un territorio existe un conjunto de estructuras administrativas que tienen competencias diferentes. En cada Estado miembro, cohabitan una serie de instrumentos de cohesión a nivel nacional, regional y local. El alcance de estos instrumentos es diferente en cada Estado miembro. Efectivamente, los problemas deben ser abordados en el nivel territorial correspondiente.

Las decisiones deben ser adoptadas en el ámbito competencial correspondiente. Hay políticas que son competencia exclusiva de la UE pero que, sin embargo, tienen un fuerte impacto territorial, sobre todo en las regiones ultraperiféricas, como por ejemplo, ciertas medidas relativas al mercado interior, las ayudas de Estado de finalidad regional y la política exterior y de seguridad común en lo referente a la cooperación con países terceros y los flujos migratorios.

En este sentido, aún reconociendo la contribución determinante de la UE al desarrollo económico y social de las RUP, es importante tener en cuenta la contribución de éstas a la definición y aplicación de las políticas comunitarias, especialmente en materia medioambiental, asuntos marítimos, biodiversidad, investigación y valores culturales. **Las decisiones públicas comunitarias que afecten particularmente a las RUP deberían ser previamente consultadas con éstas.**

2.3.- ¿Las zonas con características geográficas específicas requieren medidas políticas especiales? En caso afirmativo, ¿cuáles?

Es evidente que **el concepto de cohesión territorial debe tener una aplicación especial, precisamente en las zonas que sufren limitaciones territoriales**, las cuales poseen condicionamientos geográficos especiales, para que estos territorios puedan **superar las dificultades** derivadas de su realidad específica y puedan **desarrollar, así, todo su potencial**. Por lo tanto, no se trata de “privilegiar” a unos territorios respecto a otros, sino de situarlos en pie de igualdad a la hora de participar en una Europa sin fronteras y cada vez más globalizada.

⁴ Dictamen prospectivo.



No obstante, las regiones que tengan características geográficas específicas no representan necesariamente una categoría homogénea.

Como ya se ha señalado, aunque tengan similitudes, **las RUP se diferencian claramente de las regiones fronterizas y de otras regiones con características territoriales específicas** (islas, regiones de montaña y regiones con baja densidad de población del Norte de Europa), no sólo porque, en el caso de las RUP, estas características se acumulan entre sí, sino también, porque a las características especiales señaladas se suman la lejanía y el aislamiento.

En el caso de las RUP, el artículo 299.2 del TCE se ha desarrollado posteriormente mediante cuatro comunicaciones de la Comisión (2000, 2004, 2007 y 2008), en estrecho partenariado con las regiones ultraperiféricas y su Conferencia de Presidentes, con sus Estados miembros y la Comisión Europea.

En la actualidad, existe una **estrategia comunitaria en favor de las RUP** basada en **tres ejes** fundamentales:

- a) la mejora de la **accesibilidad** interior y exterior de estas regiones (dentro de ellas, entre ellas mismas y respecto a la UE),
- b) el fomento de la **competitividad** y del tejido productivo económico regional básico y
- c) el refuerzo de su **integración regional en sus entornos geográficos** de pertenencia.

Esta estrategia se ha enriquecido gracias a las últimas comunicaciones de 2007 y 2008, e incluso a los nuevos retos mundiales que afectan particularmente a las RUP, habida cuenta su vulnerabilidad.

La estrategia comunitaria a favor de las RUP está basada y debe seguir basándose en un **enfoque global y coherente** destinado a integrar los tres ejes objetivos de la estrategia arriba mencionada en el conjunto de las políticas comunitarias. La coherencia entre las políticas y la coordinación entre la política de cohesión y las demás políticas sectoriales en el momento de tener en cuenta las especificidades de estos territorios deviene esencial.

Hay que tener en cuenta, especialmente, los intereses específicos de las RUP en la formulación de las políticas sectoriales con relación a determinadas producciones económicas basadas en los puntos fuertes de estas regiones, para evitar un impacto negativo que conduzca a la desaparición de una actividad económica existente en economías ya muy frágiles.



3. Mejorar la cooperación

Una mayor cooperación transregional y transnacional plantea cuestiones en materia de gobernanza.

3.1- ¿Cuál debe ser el papel de la Comisión para estimular y apoyar la cooperación territorial?

Tal y como se ha dicho anteriormente, en el marco de una economía globalizada, **la competitividad se inscribe en las relaciones que se han establecido entre los territorios** para garantizar la utilización coordinada y sostenible de los activos comunes. Asimismo, ello exige el establecimiento de de múltiples estructuras de cooperación que reúnan a todo tipo de agentes públicos y privados.

En este contexto, **la cooperación territorial es un elemento esencial para las RUP**. Estas regiones están alejadas del territorio comunitario al que pertenecen y están también situadas en zonas geográficas muy próximas a países terceros de la UE (África, Caribe, Océano Índico). De este modo, las RUP se enfrentan al **doble reto** de su integración en el mercado interior de la UE y en el entorno geográfico más próximo.

Paralelamente, esta localización geográfica estratégica constituye un **potencial enorme** que amplía la presencia de la Unión Europea en las regiones del Caribe, del Océano Índico y de África occidental. Ello sitúa a las regiones ultraperiféricas como plataformas privilegiadas desde las que la Unión puede tener proyección en lo que respecta a su acción exterior.

Su situación geográfica incita a una programación de su desarrollo en colaboración con los países y regiones vecinos, en ámbitos diferentes tales como las relaciones comerciales, los recursos naturales, las comunicaciones, la investigación y la innovación, la existencia de producciones que compiten entre sí o el control de los flujos migratorios.

Estas medidas especiales pasan por la **coordinación de las políticas públicas sobre la cooperación y los instrumentos financieros correspondientes**. Uno de los ámbitos más importantes de la acción comunitaria para el futuro es el relativo al **fortalecimiento de los lazos económicos, sociales y culturales de las RUP con sus territorios vecinos**. El objetivo perseguido es la ampliación del espacio natural de influencia socio-económica y cultural de las RUP, **reduciendo las barreras que limitan las posibilidades de intercambio con el núcleo geográfico de estas regiones**, que están muy alejadas del continente europeo, pero muy próximas a los mercados geográficos del Caribe, de América y de África. Esta prioridad afecta también a los esfuerzos que se han de realizar en el ámbito **del partenariado regional** (también entre las RUP) y transnacional, así como en las negociaciones internacionales.

Las RUP han demostrado una larga experiencia de cooperación entre ellas, que ha tenido un cierto éxito (Interreg III C RUP-Plus, Interreg III y IV B), **y también con sus países vecinos**, lo cual es transportable a



otras regiones. Por ello, la UE debería valorizar esta experiencia y seguir fomentándola a través de medidas específicas.

En cuanto a otra cuestión primordial, como es la **gestión de los flujos migratorios**, es extremadamente importante consolidar el diálogo y la cooperación con los países terceros de origen y de tránsito. Los organismos locales y regionales de las RUP tienen un papel importante que desempeñar en la promoción de esta cooperación, puesto que pueden servir de plataformas de cooperación respecto de los países terceros vecinos.

3.2.- *¿Son necesarias nuevas formas de cooperación?*

Las RUP se beneficiaron de una iniciativa comunitaria específica durante los periodos de programación 1989 - 1993 (Regis I) y 1993 - 1999 (Regis II), quedando excluidas de las iniciativas comunitarias Interreg I y II.

Durante el período 2000-2006, con la desaparición de la Iniciativa Regis, tres espacios de cooperación se incluyeron en el ámbito de intervención de Interreg III B: Azores – Canarias – Madeira para las RUP de España y Portugal, la zona del Caribe para las RUP francesas del Caribe y la del Océano Índico para la Reunión, con un programa de cooperación territorial por zona de cooperación.

En el marco del período actual, 2007-2013, todas las RUP participan en la cooperación transnacional. Sin embargo, sólo algunas de estas regiones participan en la cooperación transfronteriza (frontera terrestre exterior de Guayana con Surinam y Brasil; frontera exterior marítima de Canarias con Marruecos, incluida en el instrumento de Vecindad, y frontera exterior marítima de la Reunión, de Guadalupe y de Martinica), las RUP portuguesas quedan excluidas de este ámbito.

Los programas de cooperación territorial de las RUP tienen algunas particularidades con respecto a otros programas de cooperación territorial, ya que la cooperación se debe realizar con terceros países de la UE que son vecinos de las RUP y, hasta hoy, no existe ningún instrumento financiero apropiado para llevar a cabo estos proyectos. Esto implica una necesaria coordinación de las normativas del FEDER, del FED y del IFCD (Instrumento Financiero de Cooperación al Desarrollo) así como de los calendarios de intervención de los diferentes instrumentos existentes. Esta situación geográfica no se encuentra en ninguna otra parte de la UE.

Además, **las prioridades territoriales de estas regiones no son las mismas que las de los territorios continentales de la UE**. Esta cuestión no se ve suficientemente reflejada en los programas Interreg, a diferencia de la iniciativa específica Regis, que se revelaba más adaptada a las prioridades de estas regiones.



Por lo tanto, convendría iniciar para el futuro una profunda reflexión sobre la mejora del encuadramiento de las RUP en del objetivo de cooperación territorial europeo.

3.3.- ¿Es necesario desarrollar nuevos instrumentos legislativos y herramientas de gestión para facilitar la cooperación, incluso en las regiones fronterizas exteriores?

Todas las RUP deberían ser consideradas como regiones fronterizas exteriores de la UE suprimiendo la limitación de los 150 kilómetros de distancia del artículo 7.1 del Reglamento nº 1083/2006, de 11 de julio de 2006, para las fronteras marítimas. Esta limitación no tiene sentido en estas regiones. Por ejemplo en el caso de los archipiélagos de Madeira y de Azores que no tienen regiones vecinas a menos de 150 kilómetros. Otro ejemplo es el de las Islas Canarias, que es un archipiélago que sólo tiene una isla a menos de 150 kilómetros de África y, sin embargo, varias islas reciben embarcaciones de inmigrantes ilegales procedentes de África, aunque estén a más de 150 Km. del continente africano.

Por otro lado, **la cooperación territorial debería servir precisamente para paliar el aislamiento de las RUP**, lo que implica una aplicación más flexible y adaptada de las normas generales. Por ejemplo, la exclusión de Madeira y de Azores de la elegibilidad para los programas de vecindad es paradójica habida cuenta de la aplicación automática de un requisito de distancia que ignora la particularidad de la estrategia comunitaria en favor de las RUP y los beneficios potenciales de programas específicos tales como el Plan de Acción de Gran Vecindad (en adelante PAGV).

Además, debería establecerse un instrumento financiero adecuado para desarrollar una verdadera política de cooperación con los países terceros vecinos de estas regiones. La existencia de dos instrumentos financieros diferentes, FEDER – FED y FEDER – IFCD, y los problemas de coordinación para la puesta en marcha de proyectos conjuntos de cooperación en el marco del PAGV, invalida casi todas las posibilidades de desarrollo de estos programas de cooperación territorial. La experiencia adquirida en la aplicación de la política de vecindad y de partenariado puede utilizarse como referencia para crear un nuevo instrumento, único y común, de financiación, gestión, seguimiento y control.

Por lo que respecta a la estructura de concertación para favorecer el diálogo y la concertación sobre las acciones de cooperación, **conviene crear una AECT mejorada**, que tenga en cuenta las barreras jurídicas relacionadas con el derecho internacional y que refuerce, asegurando al mismo tiempo, los aspectos relacionados con las relaciones con los países terceros de la UE vecinos de las RUP (véase punto II.C) del documento de síntesis - “La cooperación entre las regiones: un instrumento al servicio de la diversidad territorial”).



En este contexto, incluso habría que plantearse la cuestión del reparto de competencias entre los Estados miembros y la Comisión con vistas a definir los instrumentos financieros y los mecanismos y condiciones de asignación de los recursos (por ejemplo, el papel de la Comisión en el FED).

4. Mejorar la coordinación

Mejorar la cohesión territorial implica mejorar la coordinación entre políticas sectoriales y territoriales, y mejorar la coherencia entre las intervenciones territoriales.

4.1.- *¿Cómo se puede mejorar la coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales?*

Es evidente que todas las políticas tienen un impacto territorial. Las políticas tienen un impacto económico que no se reparte uniformemente por todo el territorio europeo. Cuando se analizan los impactos económicos de las políticas comunitarias, se hace de forma general, obteniendo resultados globales para toda la UE. **Como mucho, los análisis se realizan por los Estados miembros**, determinando los costes y los beneficios para cada uno de los Estados que pertenecen a la UE.

No obstante, ya sea a causa de la falta de datos estadísticos o de dificultades de adaptación de los instrumentos analíticos utilizados, generalmente modelos económicos, **los análisis rara vez se realizan a un nivel más desagregado sectorial y territorialmente**. Esta agregación oculta generalmente el perjuicio que sufre una zona geográfica determinada, debido a la aplicación de algunas políticas que, cuando se aprecian de manera general, pueden ser muy beneficiosas para la UE en su conjunto.

Un ejemplo de ello es la política comunitaria sobre el cambio climático: a nivel de la UE, ésta tiene un coste asumible a corto plazo y un beneficio claro a largo plazo. Sin embargo, de la forma en la que está diseñada, tendrá en las RUP un impacto económico perjudicial con respecto al resto del territorio comunitario, lo que se traducirá en un aumento desproporcionado de los costes, que conducirá a una pérdida de actividad y de empleo, si no se realizan adaptaciones, excepciones o medidas compensatorias.

Por tanto, habría que realizar un esfuerzo en aras a la obtención de información estadística y de instrumentos adecuados para realizar los análisis de impacto territorial.

Por otro lado, conviene **mejorar la coordinación en lo referente a la creación y al calendario de aplicación de las diferentes políticas sectoriales**, desde la negociación sobre las propuestas de los textos normativos, hasta las dotaciones presupuestarias relacionadas.



También es importante **garantizar una cierta transparencia en la fase de negociación de las políticas públicas**, favoreciendo la información y la participación de los agentes regionales, sobre la base del partenariado.

4.2.- ¿Qué políticas sectoriales deben prestar una mayor atención a sus implicaciones territoriales en el momento de su concepción? ¿Qué instrumentos deben desarrollarse a ese respecto?

Actualmente existe una **estrategia comunitaria en favor de las RUP, justificada por el artículo 299.2 del TCE y basada en tres ejes**: a) la mejora de la accesibilidad interior y exterior de estas regiones (dentro de ellas, entre ellas y respecto a la UE), b) el fomento de la competitividad y c) la mejora de su integración regional en sus entornos geográficos más próximos.

El carácter horizontal de las medidas que forman parte de la estrategia en favor de las RUP, así como el impacto de las numerosas acciones comunitarias en un contexto de recursos financieros limitados, refuerza la **necesidad de una mayor coherencia**. Por ello, es indispensable que la Comisión emprenda, de forma sistemática, el análisis del impacto territorial de sus propuestas, de manera que las instituciones tengan en cuenta las condiciones y las características particulares de las RUP cuando adopten medidas que tengan un alcance general, sin perjudicar la integridad y la coherencia del ordenamiento jurídico comunitario.

Más concretamente, las siguientes políticas sectoriales deben incorporar un análisis territorial:

Política Agrícola Común: aunque la PAC (primer pilar) tenga un impacto territorial muy reducido (¡a pesar de que se trata de la política que dedica los mayores presupuestos a las zonas rurales!), las RUP disponen de los **POSEI**, que deberían mantenerse e incluso reforzarse. Sería igualmente necesario **reforzar el segundo pilar de la PAC** (desarrollo rural) y retomar la programación integrada de los fondos que tengan incidencia en las zonas rurales, el FEDER y el FSE.

Transporte: la cuestión de la accesibilidad es esencial para el desarrollo de las RUP. La lejanía del territorio europeo es una de sus características geográficas y su integración, tanto en el mercado interior europeo, como en el entorno geográfico próximo, requiere el desarrollo de un sistema de transporte apropiado, de calidad y competitivo. Un problema importante es el del impacto de **la aplicación de la política de reducción de las emisiones de gas con efecto invernadero** en el transporte aéreo y marítimo de estas regiones. La **revisión de las RTE-T**, que arrancó con la reciente publicación del Libro Verde y la revisión de la política de transportes en 2010, constituyen una oportunidad que se debe aprovechar para mejorar la accesibilidad de estas regiones.



Energía: el abastecimiento de energía en estas regiones, que tienen sistemas aislados, sigue siendo prioritario. Se ha de fomentar el desarrollo de **energías renovables**, sobre todo habida cuenta del potencial de desarrollo de estas energías en estas regiones. No obstante, estas energías pueden complementar a las otras pero nunca reemplazar el abastecimiento de energías convencionales. Este abastecimiento se ve penalizado por la **política de reducción de las emisiones** de gas de efecto invernadero, la cual puede perjudicar gravemente la competencia en estos territorios.

Telecomunicaciones: existe un consenso general sobre el éxito del proceso de liberalización de las telecomunicaciones en Europa. Sin embargo, esto no es así en todas las regiones europeas y, desde luego, no lo es en el caso de las RUP. Todavía hoy en día no hay una oferta variada sino, por el contrario, una situación de monopolio con todas las consecuencias que se derivan a nivel de precios, de calidad de los servicios ofrecidos y de depauperación de la oferta de servicios. La insularidad y la ultraperiferia impiden el despliegue adecuado de las infraestructuras. En un mercado liberalizado, este despliegue es realizado por los operadores pero, en el caso de las RUP, no existe porque no tiene rentabilidad. Se trata de una problemática similar a la que existe en los ámbitos del transporte y de la energía, donde la solución que se ha encontrado ha sido la del establecimiento de obligaciones de servicio público (OSP). La actual reforma del “paquete de telecomunicaciones 2002”, constituye, por ejemplo, una oportunidad para corregir la situación actual para promover el desarrollo de las telecomunicaciones en territorios con una realidad específica, como las RUP, y para lograr la concurrencia competitiva entre los operadores.

I+D+I: el objetivo de excelencia aplicado a la política europea de I+D no debe contradecir el establecimiento de un **objetivo territorial en esta política**. Sería necesario realizar un análisis del impacto territorial de esta política que permita establecer estrategias para dinamizar el territorio europeo de forma equilibrada. Las RUP tienen más dificultades respecto de otras regiones en lo que concierne a la mejora de los factores que determinan la competencia, el crecimiento y el empleo, según la estrategia de Lisboa.

Medio ambiente: la protección de la biodiversidad, única en las RUP, se basa de forma evidente en un concepto territorial. Los **residuos** son también un asunto de máximo interés para las RUP (servicio económico de interés general). Asimismo, se podría citar la gestión del ciclo del agua y la conservación de los recursos naturales.

Cambio climático: la aplicación de las medidas de emisión contempladas en la política europea relativa al **cambio climático** tendrá un coste económico muy importante en las RUP, habida cuenta de su incidencia en los sectores del transporte y de la energía, así como en los recursos hídricos, en la pesca, la agricultura y la sanidad, entre otros. De hecho, estas regiones se verán gravemente afectadas por los efectos del cambio climático tales como la subida del nivel del mar. El estudio de



impacto sobre el cambio climático en estas regiones debe ser prioritario para poner en marcha estas medidas.

Política marítima integrada: el concepto de cohesión territorial debe extenderse al medio marino europeo. Desde la perspectiva de las RUP, eso supondría un desarrollo coherente de los medios marinos transfronterizos a la escala territorial correspondiente.

Competencia / ayudas de Estado: las normas de competencia tienen un impacto seguro en los territorios donde los mercados son limitados, sobre todo cuando tienen una incidencia en el establecimiento o en el desarrollo de la actividad económica en las RUP. Aquí, las ayudas de Estado de finalidad regional contribuyen a limitar los efectos negativos del aumento de los costes de producción y de la ausencia de economías de escala. Han de tener en cuenta, también, las consecuencias de la reducida dimensión de los mercados, especialmente del encarecimiento de los precios y de la forma en que la competencia se ejerce efectivamente en estas regiones. Además, sería necesario tener en cuenta la importancia del apoyo público a los **servicios de interés económico general** en estas regiones, en aras a mantener el acceso, la calidad y los costes similares a los de las demás regiones y poder mantener de esta forma una competitividad económica.

Fiscalidad: las excepciones en materia de fiscalidad deben tener en cuenta un enfoque territorial, utilizando los instrumentos fiscales para reducir las limitaciones estructurales que afectan a las economías que sufren limitaciones territoriales, actuando sobre los precios al consumo y sobre la promoción de las inversiones. Por ejemplo, en el caso de las RUP, deben conservarse las disposiciones específicas sobre fiscalidad indirecta e impuestos especiales, las zonas de baja fiscalidad, y las medidas fiscales destinadas a proteger la industria local (“octroi de mer”, AIEM,...).

Política exterior y de seguridad: el instrumento de vecindad debe extenderse a los países del entorno geográfico de las regiones ultraperiféricas y conviene reforzar la cooperación de las regiones ultraperiféricas con los países terceros para mejorar su desarrollo económico y, de esta forma, impedir la salida de la emigración ilegal.

Podrían citarse muchas otras políticas: **la política aduanera** (en lo que respecta a la armonización de los procedimientos administrativos para facilitar la cooperación), **la política comercial** (especialmente, la coordinación con los APE – véase punto I.C) del documento de síntesis), **la política de Justicia, Libertad y Seguridad** (adecuación con la política de visados y algunas normas de exención para facilitar el desplazamiento de las personas en la zona – véase punto I.C) del documento de síntesis), **la pesca** (el concepto de cohesión territorial tiene un impacto sobre la pesca), la **política de empleo** (es evidente, sobre todo, en algunas RUP donde las tasas de desempleo son muy altas), **la sociedad de la información** (y la necesidad de cubrir todo el territorio con la banda ancha, por ejemplo), **el mercado interior** (libertad de establecimiento,



armonización de las normas de mercados públicos para los territorios, incluso con terceros países, especialmente los ACP), **la política de desarrollo** (para la articulación del FED/FEDER), **la política de salud pública y protección de los consumidores**, etc....

4.3.- *¿Cómo se puede reforzar la coherencia de las políticas territoriales?*

La Comisión ha insistido repetidamente, en sus diferentes comunicaciones sobre la estrategia a aplicar a favor de las RUP, sobre la necesidad de realizar, de manera general, una **evaluación ex ante** del impacto de todas las políticas y medidas en estas regiones.

En concreto, en su comunicación de 2000, se señaló: **Previamente a la elaboración de toda normativa comunitaria, la Comisión analizará si existen aspectos que deban examinarse referentes a las regiones ultraperiféricas. En efecto, deberían tenerse en cuenta en todas las políticas sus posibles implicaciones, directas e indirectas, positivas y negativas, para estas regiones. Sus servicios y, en particular, el grupo interservicios, deberán estar atentos a esta cuestión.**⁵

Esta evaluación *ex ante* requiere, no obstante, un mayor esfuerzo de sistematización y de coordinación dentro de la Comisión. Aún hoy en día, diez años después de que la Comisión expresara claramente su voluntad, sigue habiendo casos y situaciones donde esta evaluación, bien no ha tenido lugar, bien sólo se ha abordado superficialmente. Un caso paradigmático al respecto, indicado anteriormente, es el de la aplicación de la política de reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero y sus efectos en los transportes aéreo y marítimo de estas regiones.

Esta evaluación *ex ante* debería utilizar **indicadores de ultraperiferia adecuados** (véase respuesta a la pregunta 6.1) y complementarse con **evaluaciones intermedias y ex post** que permitan apreciar las interacciones entre las políticas sectoriales y su impacto territorial.

4.4.- *¿Cómo se pueden combinar mejor las políticas comunitarias y nacionales para contribuir a la cohesión territorial?*

Según el tipo de política, habría que utilizar **un instrumento de análisis y de evaluación adecuado** que permita la mejora de la coherencia de todas las políticas, fomentando los impactos positivos y reduciendo los impactos negativos.

Sería necesario **armonizar los procedimientos de intervención de los instrumentos financieros comunitarios**, mediante la simplificación de la normativa aplicable, y los procedimientos de gestión financiera, y mediante la asociación sistemática de los distintos servicios de la

⁵ COM(2000)147 final, de 14.03.2000.



Comisión implicados en la aplicación y el seguimiento horizontal de la política de cohesión (por ejemplo, competencia, medio ambiente...).

La aplicación de **documentos de programación regionales únicos** que integren los diferentes instrumentos financieros comunitarios favorece, también, la coherencia de las políticas territoriales y requiere la armonización de los requisitos y de los procedimientos de gestión de estos instrumentos financieros.

La programación del período 2007 - 2013, con documentos de programación separados para el FEDER-FSE, el FEADER y el FED, que tienen procedimientos de gestión (comités de seguimiento), de seguimiento y de evaluación diferentes, ha supuesto un paso hacia atrás respecto del período 2000 - 2006, donde todos los instrumentos financieros, el FEDER - FSE - FEOGA-O y el IFOP, estaban integrados en un solo documento de programación, un solo comité de *seguimiento* y una evaluación conjunta.

La **concordancia de los calendarios de aplicación de las acciones** es uno de los asuntos más importantes. Conviene establecer calendarios de ejecución entre las diferentes políticas sectoriales comunitarias concernidas que sean idénticos y en su creación más inicial, es decir, a partir de la negociación sobre las propuestas legislativas de la Comisión e igualmente de los paquetes financieros que fijan las dotaciones presupuestarias futuras (véase punto II.B) del documento de síntesis "*Sinergias a alcanzar para lograr una coherencia entre las políticas aplicables*).

Conviene entablar un **diálogo continuo e integral** entre los Estados miembros de la UE, incluidas las autoridades regionales y locales, y la Comisión Europea, sobre las cuestiones del desarrollo territorial estratégico, mejorando el **intercambio de información** a todos los niveles, la **coordinación de las agendas** para aplicar las políticas y la flexibilidad de su aplicación; por ejemplo, **permitir la intervención de varios instrumentos financieros en una misma acción**.

5. NUEVAS ASOCIACIONES TERRITORIALES

La consecución de la cohesión territorial puede implicar también una mayor participación en la formulación y aplicación de las políticas.

5.1.- *¿Será necesaria para la consecución de la cohesión territorial la participación de nuevos actores en la elaboración de políticas, como representantes de la economía social, interlocutores locales, organizaciones de voluntariado y organizaciones no gubernamentales?*

5.2.- *¿Cómo se puede alcanzar el nivel de participación deseado?*



Por lo que respecta a las RUP, la cooperación entre ellas desde hace más de diez años, se realiza a través de la “Conferencia de Presidentes de las RUP” que se reúne anualmente y que adopta una declaración sobre los asuntos de actualidad comunitaria que les afectan especialmente. Estos mecanismos de “gobernanza regional” deberían ampliarse (véase respuesta a la pregunta 2.2).

Convendría ampliar el concepto de asociaciones territoriales a los **países terceros vecinos de las RUP**, de manera que la cooperación transfronteriza exterior pudiera mejorarse (véase respuesta a la pregunta 3.3).

Por último, sigue siendo necesaria la organización de intercambios de opinión en el marco de **plataformas comunes de debate**, así como la puesta en marcha de un instrumento de adopción de decisiones de común acuerdo con la Comisión a fin de coordinar acciones al más alto nivel.

6. Mejorar la comprensión de la cohesión territorial

6.1.- *¿Qué indicadores cuantitativos / cualitativos deben desarrollarse a nivel comunitario para controlar las características y las tendencias de la cohesión territorial?*

Las RUP se han quedado al margen de la mayoría de los estudios y análisis emprendidos por la Comisión en el territorio europeo.

Por ello, sería conveniente que la Comisión realizara un mejor uso de los indicadores disponibles y que se obtuvieran **nuevos indicadores para estas regiones**, ya que existe una falta de información estadística en comparación con las demás regiones europeas.

En concreto, el documento de trabajo de la Comisión que acompaña al Libro Verde sobre la cohesión territorial (COM (2008) 616 final) contempla una definición de los territorios y una definición de los indicadores utilizados que, en la práctica, dejan a las RUP totalmente fuera de dicho análisis.

Esto tiene como resultado que los mapas que figuran en el documento de trabajo de la Comisión que acompaña al Libro Verde sobre la cohesión territorial y sobre el cual se basa el Libro Verde, carecen a menudo de datos sobre las RUP, sobre todo para poner de relieve sus problemas de accesibilidad, de distancias relativas, de desigualdades entre las regiones, así como de sus relaciones con el entorno geográfico y, en resumidas cuentas, de su aislamiento. Por tanto, hay que corregir esta situación.

De esta forma, por ejemplo, los indicadores del PIB potencial (2005) sólo fueron obtenidos para Canarias, ya que la definición utilizada, PIB potencial en un radio de 100 kilómetros, no se ajusta a las RUP. En ese



caso, se podría obtener un indicador adaptado que recoja el sentido económico que hay que poner de relieve. Tampoco existen datos sobre las emisiones o sobre la accesibilidad de los pasajeros del transporte aéreo (sólo disponibles para Canarias). En lo relativo a los dos últimos mapas (12) PIB por habitante en la UE y el entorno geográfico, 2000-2004 y (13) crecimiento de la población en la UE y el entorno geográfico, 2000-2005), no siempre aparecen las RUP, cuando esta información es muy importante para comprender sus especificidades territoriales (y, sin embargo, esta información es relativamente fácil de obtener).

El programa ESPON 2013 podría realizar un análisis más exhaustivo de los efectos de las políticas de la UE en la cohesión territorial, que revelase las relaciones de causa – efecto y diese lugar a la elaboración de indicadores operativos para obtener una información periódica sobre la situación de los territorios europeos.

Bruselas, a 27 de febrero de 2009

AZORES

CANARIAS

GUADALUPE

GUAYANA

MADEIRA

MARTINICA

LA REUNIÓN