

PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN LA UNIÓN EUROPEA. DEBATE DE FUTURO

ANTONIO BRITO PÉREZ *

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. 1. *Las Regiones Ultraperiféricas. Breve descripción.* 2. *Incorporación por el Tratado de Amsterdam del artículo 299.2 TCE.* III. La cuestión del coste de la ultraperiféricidad. IV. Hacia un Estatuto Permanente de las regiones Ultraperiféricas. V. Algunas otras propuestas referentes al marco de participación idóneo de las regiones ultraperiféricas en su condición de regiones dentro de la UE.

I. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Amsterdam introdujo en el ordenamiento primario de la Unión Europea el término «Regiones ultraperiféricas» y un fundamento jurídico a favor de ellas para el establecimiento de una aplicación singularizada de los Tratados constitutivos y de las políticas comunes. A explicar en que consiste esta denominación, sus características, su evolución hasta la aprobación del artículo 299.2 TCE, así como a entender un poco más su problemática y darse a conocer algunas propuestas de futuro para una óptima integración de dichos territorios en la Unión Europea se dedican las líneas que se contienen en este trabajo.

Para empezar este trabajo de iniciación en materia investigadora, quiero hacerme eco de una reflexión, la cual no es mía ¹, y que suscribo en su totalidad, que dice lo siguiente:

«(...) Su primer pensamiento le sugiere el hermoso paisaje de una naturaleza exuberante, unas vacaciones en una playa con un mar azul y un sol radiante que inunda de luz un cielo igualmente azul.

Para millones de turistas europeos estas imágenes pueden responder a su idea de islas. Sin embargo, aquí tratamos de las islas de Europa, sin cuya historia, culturas y tradiciones, la misma cultura europea y su patrimonio serían diferentes, pero cuyos problemas y carencias marcan radicalmente la vida de sus habitantes. **Su localización en la periferia de la Unión**

* Alumno del período de docencia (2001/2002) del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho de la Unión Europea», impartido por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED.

¹ Vid. FERNÁNDEZ MARTÍN, F., *Islas y Regiones ultraperiféricas de la UE*. Éditions de l'Aube. L'Aube territoire, 1999.

Europea (UE) que estamos construyendo, las coloca en una situación marginal, en la más amplia dimensión del término, privándolas de muchos de los más positivos logros de este proceso de unidad europea (...)»

Pretendo con este trabajo, con las lógicas limitaciones de un principiante, y sin caer en la tentación de pretender poner el derecho de la Unión Europea y de sus instituciones al servicio de las Regiones Ultraperiféricas, en adelante RUP, trasladar la siguiente inquietud «El archipiélago canario de la mano del resto de territorios afectados debe consolidar su posición como región ultraperiférica antes del año 2004, intentando convencer a la instituciones europeas de la necesidad de mantener unas especificidades permanentes»².

No digo nada nuevo si afirmo que el archipiélago canario, protagonista principal de las llamadas Regiones Ultraperiféricas RUP, al igual que el resto de territorios de la UE, se encuentra frente a un momento histórico con la futura ampliación de la UE hacia los países del centro y este de Europa, que comenzará a partir del año 2004. En esa fecha, y por ese motivo se revisarán los fondos estructurales que en principio están garantizados hasta el año 2006. De otro lado debe tenerse en cuenta también que en el año 2003 se presentarán los resultados de la Convención para la reforma de los tratados de la UE para hacer frente a la ampliación.

Podría también aprovecharse la ocasión para empezar a definir exactamente el marco de participación idóneo de estas regiones en el conjunto de instituciones de la Unión Europea³.

En otro orden de cosas, y como cuestión previa, al punto siguiente, he de manifestar que los conceptos de «islas y regiones ultraperiféricas son distintos». Desde un punto de vista jurídico así ocurre desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam⁴.

Finalmente ha de decirse que, a pesar de que la inmensa mayoría de las islas europeas no son regiones ultraperiféricas, así como que tampoco no todas las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea son islas o regiones insulares (v.gr. el caso de Guayana), Islas europeas y Regiones ultraperiféricas han convivido hasta tiempos bien recientes dentro las mismas asociaciones y organismos comunitarios. En la práctica, el mismo término «ultraperiferia» fue utilizado por primera vez en una de las resoluciones de la Comisión de Isla de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) que se celebró en Saint Denis, Isla de la Reunión, en

² A este respecto se quiere incidir en el llamado «coste de la ultraperiféricidad» y a tal fin el Gobierno de Canarias ha diseñado un proceso de negociación que se inició el día 17 de enero en Bruselas. El siguiente paso que tienen previsto el gobierno canario es la celebración de una reunión de alto nivel los días 4 y 5 de febrero de este año en Las Palmas de Gran Canaria, a la que asistirán los Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, los Secretarios de Estado en la materia competente de España, Francia y Portugal y el comisario MICHEL BARNIER (Política Regional) en representación de la Comisión Europea.

³ A tal fin, se citan, a modo de ejemplo, algunas cuestiones que se abordarán, aunque de forma breve en este trabajo, como: La necesidad de crear una segunda Cámara Legislativa a nivel comunitario que estaría formada por representantes elegidos por las Asambleas Legislativas Regionales de las distintas regiones de la UE; (¿aplicación concreta del llamado principio de subsidiariedad?); o la creación de una nueva Comisión Permanente en el seno del Comité consultivo de las Regiones que se denominaría «Comisión Permanente de las Islas y Regiones Ultraperiféricas»; la creación de un Grupo a integrar dentro de la Secretaría de la Comisión, la cuestión de la aprobación de un Estatuto Permanente para las RUP, o el tema de la participación de los entes regionales en el Consejo, etc.

⁴ Vid. Declaración n.º 30 elaborada CIG'96 y añadida por el Tratado de Amsterdam 1997 sobre las Regiones Insulares y Declaración n.º 36 elaborada CIG'92 y añadida por el Tratado de Maastricht relativa a las Regiones Ultraperiféricas de la Comunidad.

septiembre de 1987. Por ello muchas de las cuestiones y propuestas que aquí se tratarán pueden ser perfectamente extendidas al conjunto de islas que integran la UE.

II. ANTECEDENTES

1. Las Regiones Ultraperiféricas. Breve descripción

En el Acta final del TUE, en su Declaración número 36, relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, se reconoció que éstas padecen un importante atraso.

Ello se debe a que las regiones ultraperiféricas de la UE (Canarias, Azores, Madeira, Guadalupe, Martinica, Guayana y Reunión) son territorios con rasgos geográficos, físicos y biológicos diferentes del resto de los territorios del espacio comunitario. Tales rasgos configuran a esas regiones como realidades económicas específicas, con verdaderos hechos diferenciales que pueden sintetizarse así:

- a) **Pequeñez**, tanto por el tamaño del territorio como por su población; de modo que la primera condiciona la disponibilidad de recursos naturales de interés económico, y la segunda limita el mercado interno, de manera que en la mayoría de los casos no es fácil producir a escala eficiente.
- b) **Lejanía física**, tanto de los mercados más importantes de la UE como de sus polos tecnológicos. Lo cual ocasiona problemas de abastecimiento, de stocks, de mayores riesgos de pérdidas, y de elevados costes de servicios y comunicaciones.
- c) **Insularidad** es otro rasgo diferencial de la mayoría de estas regiones (excepto en apariencia Guayana), cuyos efectos se multiplican en el caso de los archipiélagos (Canarias, Azores y Madeira), debido a la fragmentación y consiguiente discontinuidad del espacio común.

Debido a las características mencionadas, las regiones ultraperiféricas han recibido un trato especial dentro de la UE, *aunque de forma incompleta e insatisfactoria*; en la lógica de la cohesión económica y social de las regiones de la Unión. Las ayudas compensatorias específicas destinadas a paliar o aprovechar la situación geográfica excepcional podrían enumerarse así:

- **Medidas económicas y fiscales especiales** en el régimen de imposición indirecta, distintas del resto de la Unión.
- **Regímenes específicos de aprovisionamiento**, con mecanismos de subvención de precios para determinados bienes de consumo.

La mayoría de estas medidas se incluyeron en los programas POSEI de las CE, de opciones específicas por la lejanía y la insularidad: POSEIDOM para los Departamentos franceses de ultramar; POSEIMA para Madeira y Azores, y POSEICAN para Canarias. Iniciados a finales de los años ochenta, esos programas establecieron ventajas fiscales, aduaneras y de política comercial, para favorecer el desarrollo de algunas producciones agrícolas y pesqueras; o bien con el fin de compensar el coste de los transportes, promover la producción de agua potable y energía, y proveer las infraestructuras básicas.

Hagamos a continuación una breve descripción de estas regiones:

a) **Departamento de Martinica.** La capital es Fort de France. Geográficamente la isla se levanta casi verticalmente desde el mar hasta el macizo volcánico de la Montaña Pelada.

Tiene una población aproximada de 350.000 habitantes dividida en los siguientes grupos étnicos: mulatos 95 %, europeos 3 %, indios asiáticos 2 %. De ellos el 91 % son católicos, 5 % son protestantes, el resto pertenece a otras confesiones religiosas.

Respecto al idioma se habla el francés y también el criollo (lengua local). Su moneda es el franco francés y su régimen político: departamento francés de Ultramar.

Los gastos de su administración superan el 70 % de su PIB, dando empleo y servicios sociales para mitigar su elevado paro. Los plátanos, el ron y las piñas tropicales son las principales exportaciones; el turismo es importante. Hay una refinera, una fábrica de cemento y fábricas agroalimentarias.

b) **Departamento de Guadalupe.** Su capital es Basse-Terre. Conforman un archipiélago de 7 islas, siendo las principales Grande Terre y Basse-Terre. Respecto a su población tiene también de forma aproximada 350.000 habitantes, divididos en las siguientes etnias: mulatos 77 %, africanos 10 %, mestizos 10 %, europeos sólo el 3 %.

Son cristianos principalmente católicos. Su idioma es el francés y su moneda el franco francés. Respecto a su régimen político es un Departamento francés de Ultramar.

c) **Departamento de Guayana.** Su capital es Cayena. Tiene una superficie de 91.000 Km². Tiene una población de 95.000 habitantes aproximadamente, divididos de la siguiente forma: criollos 43 %, chinos 14 %, franceses 11 %, el resto ostenta diversas nacionalidades. Su religión es también mayoritariamente cristiana. Su idioma es el francés y también se habla un patuá criollo (lengua local). Mismo régimen político.

En atención a los datos expuestos cabe concluir que la Guayana francesa está escasamente poblada. La mayor parte de la población está situada en la franja costera; el interior está densamente arbolado.

Respecto a su economía, la agricultura está poco desarrollada, excepto el cultivo del arroz, y depende absolutamente de la ayuda francesa y de las importaciones tanto de Francia como de EE.UU. Tiene una tasa de desempleo alta.

Finalmente, decir que fue conocida hasta 1945 por las brutalidades cometidas en el Penal inicialmente concebidas para presos políticos y posteriormente para criminales comunes. En el año 1945 se cerró la Prisión y la colonia fue recuperando su prestigio.

d) **Departamento de Reunión.** Su capital es Saint-Denis. Es una isla volcánica, tiene una superficie de 2.150 Km² y una población de 600.000 habitantes aproximadamente. Entre ellos el 96 % son católicos. Idioma el francés. Misma moneda y régimen político que los otros departamentos.

Ocupada por Francia a mediados del siglo XVII como colonia penal, Reunión es aún la mayor base militar francesa en el Índico. Su economía se basa en el azúcar, y la transformación y destilación del ron son las únicas industrias.

e) **Azores y Madeira.** Grupos de islas volcánicas situadas en el Atlántico Oriental. Han sido colonias portuguesas desde su descubrimiento en el siglo XV. Ninguna de las islas tuvo población indígena. Respecto a su economía destaca en la agricultura, la producción láctea, el plátano y las flores, en la pesca, las capturas de túnidos en las Azores, y más recientemente el turismo.

Desde 1976, los 2 archipiélagos son regiones autónomas dentro de la república portuguesa y tienen asambleas propias.

f) **Islas Canarias.** Archipiélago formado por 7 islas, situadas frente a la costa de Marruecos. Las Canarias son territorio español desde 1479. La agricultura y el turismo son las principales fuentes de ingreso y de empleo. Desde 1982 forman una Comunidad Autónoma, con parlamento propio, dentro del Reino de España.

2. Incorporación por el Tratado de Amsterdam del artículo 299.2 del TCE

En 1997, dentro de la CIG 96, se planteó incluir en el nuevo Tratado un artículo sobre estas regiones, basado en un proyecto presentado conjuntamente por Francia, España y Portugal. La Comisión apoyó el proyecto en el curso de los trabajos de la Conferencia, y el Parlamento Europeo se pronunció a favor del mismo⁵.

El nuevo artículo 299, apartado 2 del TCE, confiere un *fundamento jurídico claro y sólido a las medidas a favor de las regiones ultraperiféricas*⁶, que ha pasado a formar parte del derecho primario de la Unión.

Es conveniente mencionar en este punto la elaboración por la Comisión de Política Regional, Transporte y turismo del Parlamento Europeo de un informe de 12-10-2000 sobre las medidas destinadas a aplicar el artículo 299. 2 TCE⁷.

De la aplicación del artículo 299.2 TCE se quiere destacar lo siguiente:

- a) Se considera indispensable que se proceda rápidamente a reforzar los efectivos del Grupo Interservicios en el seno de la Secretaría General de la Comisión y que se consolide la presencia de este Grupo en cada una de las Direcciones Generales con el fin de que constituya un verdadero motor, dinámico e imaginativo, capaz de tener en cuenta el potencial y las características específicas de las regiones ultraperiféricas en todos los ámbitos de competencia de la Unión;
- b) Se pide expresamente, con vistas a una coherencia reforzada de las medidas aplicadas a las regiones ultraperiféricas y, en particular, en el marco actual de limitación de los recursos financieros, que todas las propuestas de actos de alcance general vayan acompañadas, durante su examen por parte del Colegio de Comisarios y sobre la base del apartado 2 del artículo 299, de una ficha simplificada elaborada por el Grupo Interservicios en la que se indiquen sus posibles repercusiones en las regiones ultraperiféricas y las disposiciones que podrían paliar estas repercusiones en el caso de que resultasen negativas.
- c) Es importante que la Comisión haya dado a conocer un programa de trabajo para los próximos dos años, pero pide que se afirme en mayor medida el carácter plurianual

⁵ Comisión Europea, Informe General 1997, Luxemburgo 1998, pág. 151.

⁶ Periódico LA OPINIÓN de Tenerife pg.17 Declaraciones del Sr. Adan Martín Menis (Vicepresidente del Gobierno de Canarias) que recoge la tesis compartida por la mayoría de los partidos políticos en Canarias en el sentido de otorgar a dicho precepto un fundamento sólido y claro para la adopción de medidas específicas de carácter permanente basadas en el **coste la ultraperiféricidad**.

⁷ Informe de la eurodiputada Margie Sudre (Comisión de Política Regional, Transporte y Turismo) de fecha 12-10-2000 A5-0285-2000 Final, sobre el informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299 del TCE sobre las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea COM (2000) 147 C-5-0247/2000-2000/2135 (COS).

del mismo, se establezca un calendario más preciso y se garanticen los medios para asegurar la buena ejecución del mismo.

- d) Se considera que una política global y sostenible para las regiones ultraperiféricas debe basarse, por una parte, en el apoyo al sector productivo y al desarrollo de las empresas y servicios (en particular, las PYME, la artesanía, el turismo, etc., favoreciendo la ampliación de los mercados para nuevas actividades) y, por otra, en medidas encaminadas a lograr que estas regiones superen su atraso en los ámbitos estratégicos, que, hoy día, están constituidos por la sociedad de la información, el medio ambiente, los transportes, la energía y las nuevas tecnologías.

El Tratado de Niza (aún no está en vigor) deja el artículo 299.2 referido a las RUP en la misma situación que antes.

Finalmente, hay que decir, que el proceso de integración de las Regiones Ultraperiféricas en la Unión Europea es un proceso abierto que habrá que intensificar en los próximos años. Habría que comenzar, a mi juicio, por intentar *obtener de forma permanente dichas medidas específicas y empezar a perfilar, junto con el conjunto de islas y regiones no ultraperiféricas, un modelo de europeización no sólo económico, sino también político, o dicho en román parlado «MÁS EUROPA Y MÁS REGIONES Y PUEBLOS DE EUROPA»*⁸.

III. LA CUESTIÓN DEL COSTE DE LA ULTRAPERIFICIDAD

Como cuestión preliminar hay que decir que el concepto de insularidad se muestra insuficiente para explicar las distorsiones y limitaciones propias de la economía de las regiones ultraperiféricas. La ultraperiferia aparece como una singularidad que caracteriza algunos territorios de la UE más allá del simple hecho insular.

La ultraperiferia añade a los problemas inherentes a la insularidad los derivados de la lejanía respecto a los principales centros de aprovisionamiento, la considerable escasez de recursos, la fragmentación del territorio y, por tanto de los mercados.

Factores, que, en definitiva, suponen obstáculos concretos e insalvables para lograr la plena obtención de los beneficios resultantes del paulatino desarrollo del mercado único europeo, ya que nada puede reemplazar a la circulación de personas y de bienes.

El desarrollo jurídico derivado del artículo 299.2 del TCE precisa de una adecuada fundamentación económica que acredite la existencia de los costes derivados de la ultraperiferia y los efectos de las medidas que buscan neutralizarlos total o parcialmente.

A la hora de cuantificar el coste añadido que supone vivir en una región de carácter ultraperiférica, que en el caso de un archipiélago, supone otro obstáculo como es la doble insularidad (entre islas mayores y menores), así como, la pequeñez en su tamaño, y la lejanía del continente, se deben tener en cuenta algunos problemas, como pueden ser:

- el elevado coste de los transportes y las comunicaciones y la fuerte dependencia respecto a infraestructuras y sistemas de prestación de servicios a menudo deficientes;

⁸ La mayoría de las propuestas que se formulan en este trabajo han sido debatidas y estudiadas tanto por la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, así como por el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social. Algunas de ellas sí son originales. Tanto unas como otras tienen soporte jurídico viable para ser llevadas a la práctica.

- un suministro limitado y caro de agua y energía;
- la dificultad de acceder a servicios como, por ejemplo, la educación, la sanidad, la información, la comunicación, la informática, el ocio, la administración, etc.;
- la existencia de problemas medioambientales como la contaminación marítima y costera, los vertidos sólidos y líquidos, la erosión y desertificación de las costas y, en general, del terreno o el agotamiento, salinización o contaminación de las capas freáticas;
- la inexistencia de terrenos aprovechables y la sobreexplotación o infraexplotación de los lugares turísticos;
- la carencia de personal laboral especializado;
- la dificultad de retener a la población ante la exigencia de hacer frente a los problemas de diversificación de la economía local, el carácter estacional de la actividad y el fomento de nuevas actividades productivas.

Estos problemas, derivados del pequeño tamaño de las islas, su aislamiento físico y su carácter periférico respecto a los centros nacionales y europeos, provocan una reducción de la competitividad de sus empresas y, en general, de su capacidad para atraer a personas y empresas que deseen instalarse de forma estable⁹.

En este sentido, el Gobierno canario por medio de su Consejería de Economía, Hacienda y Comercio ha realizado sus cálculos y ha publicado recientemente un exhaustivo estudio económico comparativo de los costes existentes entre Canarias y la España peninsular, detallado de forma pormenorizada por sectores económicos¹⁰.

No obstante, la aceptación en Bruselas de los costes de la ultraperiferia no parece que sea una tarea fácil. En la actualidad ya se están calculando estos costes dentro de la reforma del POSEICAN agrícola con la modificación del cálculo de ayudas del REA (Régimen específico de abastecimiento). Precisamente, una de las principales reformas del POSEICAN fue la modificación de este cálculo de ayudas teniendo en cuenta de forma objetiva los costes de la ultraperifericidad¹¹.

Lo importante en este punto es definir aunque sea de forma aproximada de que manera puede contribuir la Unión Europea para paliar esos déficit o costes añadidos.

Téngase en cuenta que esos costes se compensan de forma automática, repercutiendo las empresas en los clientes, produciéndose un incremento de precios, y un alza en la inflación, frenando, además, los gastos previstos en las empresas para inversión y desarrollo. Asimismo las empresas adoptarán posturas que tiendan a frenar la libre competencia entre ellas.

A mi juicio, la Unión Europea tendría que aprobar medidas específicas que protegieran los sectores básicos o críticos de estas regiones, haciendo un especial hincapié en la política ener-

⁹ Cuestiones como las expuestas se recogen en un dictamen de iniciativa de marzo del año 2002 del Comité de Las Regiones referido a la problemática de las Regiones insulares UE y sus perspectivas de cara a la ampliación.

¹⁰ El libro se denomina «Los costes de la ultraperiferia de la economía canaria» y se trata de un trabajo de investigación donde se analizan los problemas derivados de la lejanía y la doble insularidad en el desarrollo económico y social de las islas. Colabora de forma activa en ese estudio el Centro de Estudios de la Fundación Tomillo.

¹¹ Véanse los Reglamentos del Consejo 1452,1453,1454 de 28-6-01 (DOCE L 198 21-7-01) y de la Comisión 20 y 21 de 28 de diciembre de 2001 (DOCE L 8 11-1-02).

gética, los transportes, el medio ambiente, y las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones ¹².

IV. HACIA UN ESTATUTO PERMANENTE DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

En este punto conviene comenzar citando el artículo 299.2 TCE que al final de su primer párrafo dice que «(...) *El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes*».

En este sentido se señala que la adopción de iniciativas distintivas que introduzcan un régimen especial de ayudas a estos territorios es no sólo necesaria, sino urgente, en vista de la ampliación de la UE, de modo que estos territorios no corran el peligro de un ulterior aislamiento y marginación. Por ello, se propone que se inste a la Comisión y al Parlamento Europeo a que consideren prioritaria la resolución de los problemas de estas regiones, se comprometan a cooperar en todo lo posible, y se propone, también, que contribuyan a futuras acciones destinadas a apoyar las reivindicaciones y lograr el objetivo de la equiparación y el desarrollo sostenible de las regiones ultraperiféricas de la UE.

Se plantea un estatuto permanente que apruebe medidas específicas, que no se limiten exclusivamente a aspectos económicos, en desarrollo al artículo 299.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que una vez definidas claramente por el Consejo, se incluyan, finalmente, en un Protocolo independiente que se adjunte a los Tratados Comunitarios. Entre las materias a abordar, cabe citar:

a) Política aduanera y comercial, política fiscal., zonas francas., y condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales

Regímenes fiscales y aduaneros. Es recomendable que a los regímenes fiscales diferenciados de estas regiones se consideren tanto desde el punto de vista directo como indirecto, como instrumentos necesarios para el desarrollo económico de las regiones ultraperiféricas y, por tanto, a continuar en su aplicación, de modo que se alcance el objetivo de mantenimiento de cierta diversidad económica a través de la promoción sectorial.

Se estima necesario profundizar el conjunto de medidas de naturaleza aduanera y comerciales que son propias de estas regiones, de modo que se garantice su eficacia en los objetivos de reducir los costes de aprovisionamiento de materias primas para las industrias y de respetar los flujos tradicionales comerciales existentes; considera también que la UE debe tener especialmente en cuenta los intereses de las regiones ultraperiféricas en los procesos de negociación de acuerdos comerciales con terceros.

Asimismo se considera indispensable que se mantengan las exenciones arancelarias a la importación de determinados productos sensibles para la economía de estas regiones y se pide

¹² Entre las recomendaciones del segundo informe de cohesión económica y social del comisario europeo de Política Regional se encuentran precisamente estas materias entre los puntos de referencia para acciones futuras para el conjunto de los territorios de la Unión Europea.

a la Comisión que autorice la reexportación de las materias primas importadas con exención arancelaria y que hayan sido objeto de transformación en las RUP para permitir el desarrollo económico de las mismas.

Se propugna el mantenimiento de forma permanente de las medidas ya adoptadas, así como de aquellas que en el futuro se adopten. Respecto de las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales que se siga en la línea iniciada en el año 2001 por el Consejo, aunque, se reitera, deben de aprobarse con carácter permanente y no temporal, porque las carencias que se tratan de subsanar con estas ayudas son permanentes.

Regímenes específicos de abastecimiento. Conviene que se actualicen la lista de productos que se incluyen en los diferentes regímenes específicos de abastecimiento, así como su cuantía, sobre la base de compatibilizar la producción interior y las importaciones. Conveniría vincular la cuantía de las ayudas a los sobrecostes reales de abastecimiento, y solventar el problema de la reexportación al resto del territorio comunitario de productos importados en las RUP para su transformación.

b) Políticas agrícolas y pesquera, ayudas públicas a diversos sectores básicos

1. Energía. Ayudar a las necesidades energéticas de estas regiones resulta especialmente difícil a causa del suministro insuficiente y la dificultad de conectarse con las redes energéticas continentales, el coste relativamente elevado y las grandes oscilaciones estacionales en el consumo provocadas por el turismo. La política energética está relacionada, al mismo tiempo, con la cuestión de los transportes y el medio ambiente, sectores en los que las islas presentan necesidades particulares.

Especial atención deberá prestarse al caso de estas regiones frente a la liberalización del mercado de la energía. La adopción de medidas especiales debe considerarse una compensación de las dificultades específicas y de los mayores costes y no una violación de las normas sobre competencia.

Se consideran prioritarias la decisión de las siguientes medidas:

- a) La financiación de las obras de infraestructura necesarias.
- b) El fomento de las fuentes de energía renovables en forma de incentivos económicos y fiscales y de programas piloto especializados para las regiones ultraperiféricas.
- c) La adopción de medidas destinadas a la obtención y la correcta gestión y consumo de la energía.

2. Medio ambiente. El problema del vertido de los residuos conlleva consecuencias medioambientales notables y adquiere una importancia mayor a causa de la contribución que el turismo supone para el desarrollo económico. El **fomento de programas de reciclado y reutilización de los residuos sólidos y de producción de energía procedente de los residuos constituye una prioridad.**

Es también grave el problema de las aguas residuales y de la calidad del agua. La degradación del agua potable y la sobreexplotación de las aguas subterráneas están directamente relacionadas con el aumento del turismo y, por tanto, con el consumo de agua. Al mismo tiempo, es importante el problema de la contaminación del agua del mar, con consecuencias tanto para el turismo como para la pesca, dos sectores básicos en la economía de estas regiones.

Son de importancia crítica para el desarrollo de estos territorios programas específicos de almacenamiento de agua, control medioambiental de las extracciones de agua, gestión de las aguas residuales, desalinización, etc.

Continuos problemas medioambientales resultan de la erosión y desertización de las costas. La contribución de los programas y medidas de financiación europeos específicos pueden resultar importantes para los problemas medioambientales específicos.

3. Agricultura y pesca. La aplicación de la PAC no ha logrado contribuir de forma eficaz a una distribución más justa que reduzca las desigualdades entre las regiones en términos de desarrollo de su economía agraria.

Se cree que la vía adecuada es pasar gradualmente de la subvención de los precios a las ayudas a los productores, sobre todo si se asocia este método con una política agrícola general. No obstante, si las subvenciones se vinculan a la producción por hectárea es probable que no se beneficie a los agricultores de estos territorios, en vista de que la actividad agrícola de éstos es limitada.

En este supuesto se exigiría que se tuviera en cuenta además la precaria situación de los agricultores desde el punto de vista económico y medioambiental y que se aplicaran **medidas específicas para apoyar a las unidades sostenibles de producción de alimentos a pequeña escala.** Deberían fomentarse los **productos locales típicos** para que adquieran el correspondiente sello de calidad y de origen insular y puedan circular en el mercado a precios competitivos ¹³.

La Política Pesquera Común contribuye de forma notable a la cohesión económica, social y territorial en numerosas regiones costeras. Especialmente en el caso de las regiones ultraperiféricas que, en muchas ocasiones, dependen de la pesca de forma determinante, dadas las limitadas posibilidades de encontrar empleo en otros sectores. Con todo, la pesca en estos lugares está en situación de desventaja comparada con la pesca en otras regiones costeras, a causa de las condiciones físicas, el coste del transporte y las diferencias en el grado de desarrollo tecnológico. En la mayor parte de estas regiones se carece de las instalaciones e infraestructuras portuarias suficientes para garantizar, mantener y dar servicio a una flota pesquera, almacenar la pesca, etc.

Así pues, debe desarrollarse una política estructural de preservación y fomento de la actividad pesquera, de protección y mantenimiento de las reservas naturales y de desarrollo de las industrias pesqueras locales.

4. Transportes y comunicaciones. Se necesita más tiempo y dinero para el transporte de personas, mercancías y energía. Sobre todo en las islas más pequeñas de estas regiones, las comunicaciones son, la mayor parte de las veces, no sólo de baja calidad sino también escasas, en tanto que el tiempo que se necesita para llegar hasta ellas se alarga de forma dramática por falta de líneas aéreas o navales de conexión directa. Es indispensable adoptar medidas especiales de estabilización para **mejorar los servicios y abaratar los costes** de las comunicaciones y los transportes. Dichas medidas incluyen la financiación de la compra o renovación de infraestructuras de transporte fijas o móviles, el desarrollo de nuevas conexiones aéreas o marítimas con el resto de la Comunidad y con terceros países, etc.

¹³ En esta materia ya se han adoptado algunas medidas. Confrontar con lo expuesto en el epígrafe primero referido a la regulación actual de las medidas compensatorias específicas páginas 10 y ss.

Cabe añadir que hay graves carencias a la hora de cubrir necesidades extraordinarias. Para los casos urgentes de enfermedad es necesario adquirir medios especiales de transporte que garanticen una conexión rápida y regular con el continente o con islas más grandes, y lo mismo cabe decir del equipamiento antiincendios (aviones y equipo de tierra) para la protección de los recursos naturales de estos lugares. Por último, y por lo que respecta a las islas más pequeñas, deberían concederse incentivos al desarrollo de medios eléctricos de transporte por carretera, que pueden sustituir perfectamente a los que utilizan combustible.

Se propone que la Comisión incluya a estas regiones entre las redes europeas básicas y haga hincapié en las conexiones entre las principales vías internacionales y los transportes marítimos que conectan con estos territorios.

5. Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC). Es cierto que la introducción de las NTIC es objetivo prioritario en todas las regiones alejadas, aunque en el pasado se hayan sobrestimado los efectos de su introducción y difusión. En cualquier caso, las actividades de investigación y tecnología y los servicios e industrias de alto valor añadido siguen concentrándose en las regiones más dinámicas, que albergan no sólo las actividades que hacen mayor uso de las NTIC, sino también la población mejor formada en la utilización de aquéllas. Además, las NTIC no sufren los problemas habituales de acceso físico propio del transporte de personas y mercancías.

Sin embargo, el fomento de las NTIC en estas regiones debería figurar en las políticas futuras como forma de ayudar a sectores de interés vital para estos territorios, como una mejor prestación de servicios de educación y formación, la conexión con universidades y centros de investigación, la sanidad, el turismo, la publicidad, la información, la informática y la diversificación de la economía local mediante el desarrollo del comercio electrónico, la actividad empresarial por ordenador, etc.

6. Patrimonio cultural. Las regiones alejadas son a menudo un factor clave para el patrimonio medioambiental y cultural de Europa ¹⁴.

La protección de su patrimonio e identidad cultural debe incluir medidas legales y planes específicos de promoción y protección de los yacimientos arqueológicos y lugares de interés histórico, la restauración de edificios e instalaciones tradicionales, la mejora de edificios existentes y de nueva construcción y el fomento de la cooperación internacional en el ámbito cultural.

7. Turismo. El turismo constituye el sector económico fundamental de estas regiones. Los programas de desarrollo de formas alternativas de turismo que garanticen el empleo también fuera de las épocas turísticas y el fomento de las actividades relacionadas con el turismo, como los talleres artesanales y los productos locales, supondrían una contribución a una política global de desarrollo de estas regiones.

8. Administración pública. Un problema específico de estos territorios, sobre todo de las que forman parte de un archipiélago, es el de las relaciones entre los servicios estatales o autonómicos y los ciudadanos y la prestación de éstos en cuestiones como, por ejemplo, urbanismo, justicia, fiscalidad, etc. La lejanía de los servicios más básicos (y más vinculados a las necesidades más frecuentes) respecto a las administraciones locales requiere el estudio, ela-

¹⁴ Así se reconoce en el segundo informe de cohesión económica y social elaborado por el comisario de política regional MICHAEL BARNIER.

boración y aplicación de un nuevo sistema de administración; sería oportuna, por tanto, una política de apoyo tanto al Estado miembro que adopte una iniciativa en este sentido como a los entes regionales y locales que deban llevarla a la práctica.

9. Educación y formación. La existencia únicamente de los niveles elementales de enseñanza obligatoria y enseñanzas medias en las islas menores de los archipiélagos que forman parte de las regiones ultraperiféricas, y las limitadas posibilidades de formación permanente de la población activa constituyen un obstáculo a la hora de contar con una mano de obra capacitada para hacer frente a los retos del siglo XXI, que requieren una continua renovación de competencias. El desplazamiento de sus habitantes al continente para adquirir aptitudes, combinado con el escaso atractivo de estos territorios como lugar de trabajo y residencia estables, en muchos casos, provoca la pérdida gradual del personal mejor preparado. El número de dirigentes de servicios públicos y de servicios de interés público refleja en buena medida el problema de la formación y del atractivo que tienen estos territorios para el personal laboral de alto nivel. El desarrollo de unos sistemas educativos de elevada calidad y de una formación permanente de desempleados y trabajadores que estén adaptados a grupos de población pequeños y geográficamente alejados constituye un factor crítico para la supervivencia de estas regiones, que no pueden beneficiarse de las estructuras y programas existentes, concebidos para grandes grupos de población. Al mismo tiempo, deberían adoptarse incentivos específicos para la prestación de servicios de interés público en regiones alejadas.

10. Mecanismos de apoyo a las empresas y al espíritu empresarial. El reducidísimo tamaño de la inmensa mayoría de las empresas radicadas en estos lugares, combinado con su lejanía, les impide acceder a la información y servicios que requieren para evolucionar en un entorno empresarial continuamente cambiante, y con ello adquirir el grado de competitividad indispensable para sobrevivir. Al mismo tiempo, lo reducido del mercado local y las dificultades de acceder a los mercados de la Europa continental son factores que van en detrimento del desarrollo de la actividad empresarial.

La creación de mecanismos eficaces de apoyo, así como de medidas especiales de fomento de las empresas isleñas, requieren una especial atención y exigen un coste elevado que ni las economías isleñas pueden asumir ni sus correspondientes administraciones regionales financiar.

d) Condiciones de acceso a fondos estructurales y a programas horizontales

En sintonía con los últimos pronunciamientos de la Comisión la futura política de cohesión deberá estar dirigida no solo a los nuevos Estados miembros, sino también a las regiones de la actual Unión de los Quince, entre las que se encuentran las regiones ultraperiféricas, en las cuales es claramente palpable la existencia de profundas deficiencias estructurales.

En este sentido debe primar el principio básico de que los recursos comunitarios que son limitados deben concentrarse en un número limitado de zonas geográficas o problemas de interés comunitario, como son, a mi juicio, los de las regiones ultraperiféricas. Se propone en este punto que se aplique el método de la zonificación regional directa para las Regiones ultraperiféricas¹⁵, aplicado, de una forma flexible y favorable a sus intereses. Entre las opciones que la

¹⁵ La comisión elabora una lista exclusiva de zonas subvencionables en función de criterios estadísticos comunitarios, como ocurre con las regiones objetivo 1.

Comisión europea recomienda para determinar la subvencionalidad de las ayudas estructurales, se propone la siguiente: **Que las regiones ultraperiféricas se mantengan dentro de las catalogadas como Objetivo 1, y que en lo sucesivo, no se le aplique el umbral del 75 % del PIB, sino otros criterios objetivos (coste adicional ultraperiféricidad en algunas clases de ayudas, tasas de desempleo¹⁶ y diferencias estructurales con la media comunitaria, en el resto),** o de forma subsidiaria, el beneficio de una ayuda transitoria, con un nivel de ayuda tanto más elevado cuanto más próximo se encuentre su PIB del umbral de subvencionalidad.

La Comisión europea ve con buenos ojos que las Regiones ultraperiféricas se mantengan entre las regiones objetivo 1, y consideran adecuados los criterios objetivos del denominado coste adicional de la ultraperiféricidad y el de la tasa de desempleo. Ahora bien, habrá que estar pendiente de acontecimientos futuros. El Comité de las Regiones cree también que, para hacer frente a las desventajas derivadas de la insularidad y poder compensarlas, deben estudiarse disposiciones especiales en relación con la aplicación de las políticas estructurales de modo que tengan en cuenta criterios no sólo vinculados con el PNB, sino también territoriales, geográficos y sociales¹⁷.

En el marco de la futura reforma de la política de los Fondos Estructurales, se propone lo siguiente: **Que las regiones ultraperiféricas, así como las islas de menos de 100.000 habitantes se incluyan de oficio en el Objetivo 1.** Del mismo modo, deberán asignarse ayudas mayores a causa del coste añadido que imponen las limitaciones estructurales y en función de factores que puedan agravar y añadir causas de aislamiento (por ejemplo, la lejanía del continente, una isla con zonas montañosas, una isla con baja densidad de población o aislada respecto a un archipiélago muy disperso, etc.).

V. ALGUNAS OTRAS PROPUESTAS REFERENTES AL MARCO DE PARTICIPACIÓN IDÓNEO DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS, EN SU CONDICIÓN DE REGIONES, DENTRO DE LA UE

a) Creación Grupo Interservicios

Se propuso en su día que la Comisión creara un Grupo Interservicios encargado de lograr una óptima coordinación entre sus Direcciones Generales y las demás instituciones europeas en la aplicación de políticas generales relacionadas con el régimen jurídico, la financiación, *los incentivos*, etc., y que coopere tanto con el Estado miembro de que se trate como con los entes regionales y locales de las islas correspondientes. Dicho ente se adscribiría a la Secretaría General de la Comisión. Se pide que dicho Grupo Interservicios se refuerce.

b) Consideración de dimensión ultraperiférica

Se solicita que se tenga en cuenta la dimensión ultraperiférica en la elaboración de las directivas y reglamentos comunitarios y en la aplicación de las políticas comunitarias, como, por ejemplo, a la hora de liberalizar el mercado de la energía, el impuesto especial sobre los com-

¹⁶ En el año 1999 la tasa de desempleo en las RUP era del 21,3 %, en la Europa de los Quince el 10,8 % (Fuente Eurostat).

¹⁷ Confróntese con el Dictamen de Iniciativa del Comité de las Regiones referente al futuro de las islas en Europa que se aprobará, probablemente, en el mes de marzo del año 2002.

bustibles de los transportes aéreos, la aplicación de la nueva Política Pesquera Común, la PAC. Asimismo, se solicita, que se incluya el criterio de la ultraperifericidad y la compensación de las desventajas naturales en los criterios para poder beneficiarse de los planes promovidos por cualquier medio, programa o política comunitarios, con el fin de compensar el superior coste per cápita de la construcción y funcionamiento de infraestructuras y servicios básicos.

c) Creación de un nuevo procedimiento de examen de normas legislativas

En este sentido se plantea que se prevea un procedimiento de examen de las normas legislativas que se adopten en sectores críticos de las regiones ultraperiféricas, como, por ejemplo, el mercado interior, la energía, el medio ambiente, los transportes, la pesca, la agricultura, etc., con el fin de comprobar en qué medida influyen de forma negativa en la situación de las islas; y que permita aplicar normas especiales o introducir excepciones. La Comisión al presentar sus proyectos elaboraría una ficha simplificada elaborada por el Grupo Interservicios en la que se manifestarían las repercusiones negativas y las propuestas para paliar tal repercusión.

d) Elaboración de informe quinquenal de la Comisión sobre el estado de las RUP

Con el fin de comprobar la evolución que se produzca en el futuro en las Regiones ultraperiféricas se propone que la Comisión, por medio de su Dirección General de Política Regional, redacte y publique cada cinco años un informe sobre la situación de estas regiones en el que se recojan objetivos concretos sobre su competitividad y las consecuencias y resultados de la aplicación de las distintas políticas comunitarias; definir las zonas en que se piensa intervenir para eliminar o compensar las desigualdades en estos lugares.

e) Propuesta de Protocolo independiente anexo a los Tratados comunitarios

Finalmente, sería deseable que el proceso de integración de las RUP se fijara en un futuro en un Protocolo independiente anexo a los Tratados de la Unión Europea, al TCE, y al TCCEEA.

f) Fomento de cooperación con otras organizaciones de la UE

Sería conveniente fomentar la cooperación directa entre un Grupo Interservicios para las Regiones Ultraperiféricas dentro de la Comisión y los grupos homólogos que actúan dentro del Parlamento Europeo, el CDR, el CES y la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, así como con las redes y demás grupos de interés de otros territorios isleños, aunque no sean ultraperiféricos, con el fin de elaborar un programa de acción global en la que se incluyan, también, medidas para todas las islas, sean o no ultraperiféricas.

g) Creación de una Cámara legislativa de ámbito comunitario. ¿Aplicación concreta del principio de subsidiariedad?

Tal y como se expone en el estudio realizado por el profesor Bacigalupo Sagesse titulado *las Regiones en la Unión Europea*¹⁸ no es nueva la preocupación de las regiones en participar de forma activa en las instituciones comunitarias.

¹⁸ Vid. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 1, segundo semestre 2001, pág. 69.

Se alude en dicho estudio a un informe elaborado en 1990 por un grupo de trabajo creado por la Conferencia de Presidentes de Gobierno de los Länder alemanes, en el que solicitaba que en una segunda fase se participara en el proceso decisorio comunitario a través de una Cámara Regional, a modo de «Tercera Cámara» con rango de institución. Se propone también que sus miembros sean elegidos por las distintas Asambleas Legislativas de los distintos Länder, CC.AA., Departamentos o Regiones.

h) Creación de una nueva Comisión Permanente en el seno del Comité de las Regiones denominada «De las islas y Regiones ultraperiféricas de la Unión Europea»

En la actualidad el Comité de las Regiones tiene siete Comisiones permanentes, así como una comisión especial para asuntos institucionales. Es conveniente la creación de una octava Comisión permanente que se denominaría «De las islas y Regiones ultraperiféricas de la Unión Europea» donde se debatan los problemas comunes a estos territorios, se adopten iniciativas e informes, etc.

i) Participación de las RUP en el Consejo

Al igual que para el resto de las Regiones, deben buscarse mecanismos en los que las Regiones de Europa participen activamente en las reuniones del Consejo. En principio hay que decir que no existe ningún obstáculo jurídico a que representantes de estos territorios acompañen a los de sus respectivos Estados nacionales durante las sesiones del Consejo. Es más, tampoco sería un disparate, que en temas que afecten exclusiva o de forma primordial a estas regiones, como por ejemplo, el tema del plátano en Canarias, el representante del respectivo Estado nacional sea designado por la correspondiente región, Comunidad Autónoma o Länder, aunque, eso sí, entendiéndolo, que dicho representante lo hace en representación del Estado y no de su región¹⁹.

j) Legitimación activa ante los Tribunales Comunitarios

Sería oportuno reconocer a los entes regionales legitimación activa para interponer recursos ante el Tribunal de Primera instancia y Tribunal de Justicia.

ANEXO. DECLARACIÓN SOBRE LAS RUP DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO CELEBRADO EN SEVILLA 21-22 DE JUNIO

El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que profundicen en la aplicación del apartado 2 del artículo 299 del Tratado, que reconoce el carácter específico de las regiones ultraperiféricas, y a que presenten las propuestas adecuadas para tener en cuenta sus necesidades específicas en las **distintas políticas comunes, en particular las de transportes**, y al reformar algunas de esas políticas, en especial la política regional. A este respecto, el Consejo Europeo toma nota de que la Comisión tiene intención de presentar un nuevo informe sobre

¹⁹ En este sentido se pronunció la catedrática especialista en temas de la unión europea Araceli Mangas durante la celebración de un seminario en el Salón de Grados de la UNED el pasado 18 de febrero.

esas regiones basado en un enfoque global y coherente de las particularidades de su situación y de los medios para afrontarlas. El Consejo Europeo pide al Consejo y a la Comisión que concluyan determinados trabajos prioritarios, en particular sobre la cuestión del arbitrio insular en los Departamentos de Ultramar.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADAS

- BACIGALUPO SAGGESE, M., «Las Regiones en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1, *¿QUO VADIS EUROPA?*, Editorial Colex, 2001.
- COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO Y CANARIAS, *Retos Actuales de la Unión Europea y su incidencia en las regiones ultraperiféricas: especial referencia a Canarias / I Simposio internacional sobre el mundo rural*, 25 al 27 de marzo de 1998, edita Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, Las Palmas de Gran Canaria, 1998.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, FERNANDO, *Islas y Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea*, Editions de l'aube, L'aube territoire, 1999.
- GOBIERNO DE CANARIAS, *El coste de la ultraperiferia en la Economía Canaria*, edita Consejería de Economía y Hacienda, Las Palmas de Gran Canaria, 2002.
- WEHBE HERRERA, C., *Canarias y la Unión Europea*, Editorial Benchomo, 2.ª Edición, La Laguna, 1999.

INFORMES, COMUNICACIONES, DICTÁMENES

C.1. Informes

1. Informe del eurodiputado Blaise Aldo (Comisión de desarrollo y Cooperación) de fecha 26-1-99 *A4-0036/99* sobre las relaciones entre los países y territorios de Ultramar (PTU), los países ACP y las RUP.
2. Informe de la eurodiputada Margie Sudre (Comisión de Política Regional, Transporte y Turismo) de fecha 12-10-2000 *A5-0285-2000 Final*, sobre el informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299 del TCE sobre las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea COM (2000) 147 C-5-0247/2000- 2000/2135 (COS).
3. Sexto Informe Periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones año 2001.
4. Informe del eurodiputado Carlos Lage (Comisión de Pesca) de fecha 21-2-2002 *A5-0041/2002 Final*, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 1587/98 de 17 de julio de 1998, por el que se establece un régimen de compensación de los **costes adicionales** que origina la comercialización de determinados productos pesqueros de las Azores, de Madeira, de Las Islas Canarias y de los departamentos franceses de Guayana y de la Reunión debido al carácter ultraperiférico de estas regiones COM (2001) 498-C5-00446/2001- 2001/0200 (CNS).

C.2. Comunicaciones

1. Comunicación de la Comisión de 2001, relativa al 2.º Informe del Comisario de Política Regional Michael Barnier sobre la cohesión económica y social.

2. Comunicación de la Comisión sobre el Primer Informe de situación sobre cohesión social y económica de fecha 30-1-2002 *COM (2002) 46 final*.

C.3. Comunicaciones en preparación

1. Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE de fecha 15-11-2001 *COM (2001) 672 final*, relativa a una política común de inmigración ilegal.

C.4. Otros documentos

1. Proyecto de Dictamen de Iniciativa de fecha 20-12-01 *COM-1/028* de la Comisión de Política Regional, Fondos estructurales, Cohesión económica y social y Cooperación Transfronteriza e Interregional del Comité de las Regiones (se aprobará previsiblemente en el mes de marzo de 2002).