

# MEMORÁNDUM PARA UNA ESTRATEGIA RENOVADA EN FAVOR DE LA ULTRAPERIFERIA

Prioridades y objetivos del régimen de  
integración de las RUP en la Unión Europea



**Editado por:**

Gobierno de Canarias

**Coordinación General**

Comisionado de Acción Exterior

**Diseño y maquetación:**

Grupo Publicidad

**Imprime:**

Gráficas Sabater

**Depósito Legal:**

# **MEMORÁNDUM PARA UNA ESTRATEGIA RENOVADA EN FAVOR DE LA ULTRAPERIFERIA**

Prioridades y objetivos del régimen de  
integración de las RUP en la Unión Europea



## PRESENTACIÓN

Desde que las Regiones Ultraperiféricas iniciamos nuestro camino común, nos hemos movido impulsadas por el afán de ser cada día más Europa sin renunciar a nuestra identidad singular. A lo largo de más de veinte años hemos ido adaptándonos a las circunstancias cambiantes del proyecto europeo y de la coyuntura internacional, intentando preservar y potenciar todo aquello que nos hace únicos y diferentes de otros territorios europeos.

Las Regiones Ultraperiféricas somos Europa, pero también somos África y América. La Europa más remota y a la vez, sus fronteras activas en otros continentes. En un mundo cada vez más globalizado e interconectado, esta singular realidad política y geográfica empieza a perfilarse como el hilo conductor de nuestro modelo de integración diferenciado. Un modelo que apuesta por un mayor equilibrio entre la compensación de las limitaciones y la puesta en valor de las potencialidades que nos caracterizan.

El 14 de octubre de 2009 los Presidentes de las Regiones ultraperiféricas suscribían en Gran Canaria un documento estratégico en el que planteaban las primeras propuestas y pistas de reflexión para una estrategia renovada hacia las RUP en el horizonte 2014 – 2020.

En el marco de una colaboración que cada día es más sólida y activa, España, Francia y Portugal y siete de las nueve RUP firmaban el pasado 7 de mayo un Memorándum conjunto, que recoge las principales conclusiones de los trabajos realizados en estos tres últimos años, sienta las líneas de nuestra posición ante la UE, y proporciona a la Comisión Europea una base sobre la que construir un marco de integración diferenciado adaptado a las nuevas circunstancias.

La presente publicación se inscribe dentro de una de las máximas que inspiran la labor del Gobierno de Canarias, que es la de facilitar y acercar la información sobre el régimen de integración de las Regiones Ultraperiféricas a todos los interesados. Ello nos permitirá enriquecer el debate y garantizar los mejores resultados de cara a consolidar nuestro futuro en la nueva Europa.

**Elsa Casas Cabello**

*Comisionada de Acción Exterior  
del Gobierno de Canarias*



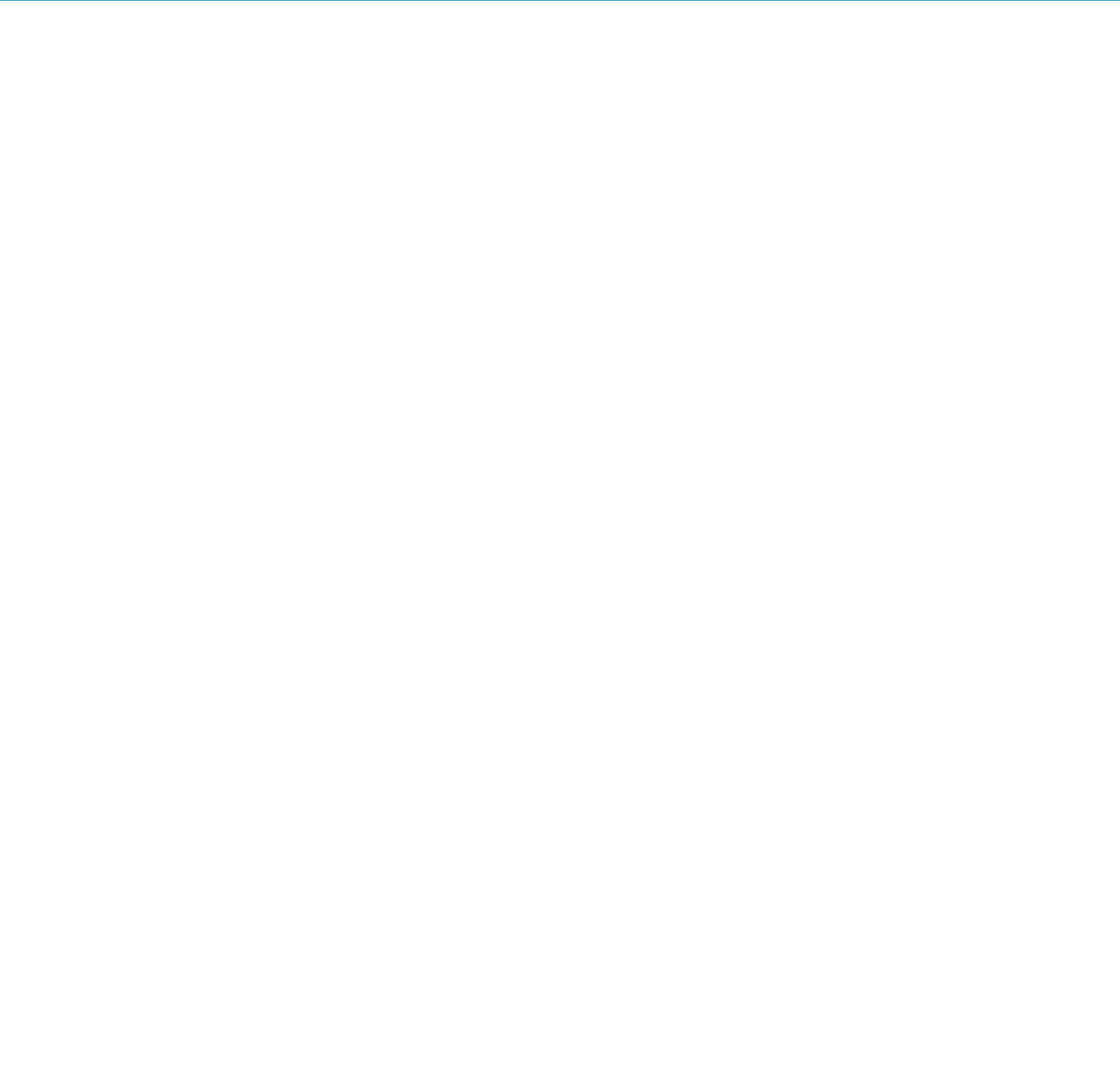


## **UNA VISIÓN RENOVADA DE LA ESTRATEGIA EUROPEA HACIA LA ULTRAPERIFERIA**

Memorándum de España, Francia, Portugal  
y las Regiones Ultraperiféricas

---

Las Palmas de Gran Canaria  
7 de mayo de 2010





## **UNA VISIÓN RENOVADA DE LA ESTRATEGIA EUROPEA HACIA LA ULTRAPERIFERIA**

---

### **Memorándum de España, Francia, Portugal y las Regiones Ultraperiféricas**

#### **I. PREÁMBULO**

#### **II. LOS RETOS Y DESAFÍOS A QUE SE ENFRENTAN LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN EL HORIZONTE 2020**

- El desafío de la globalización
- El desafío energético y del cambio climático
- El desafío de la política marítima integrada
- El desafío de las presiones demográficas
- Un desarrollo dinámico de la estrategia de la UE 2020 adaptado a las Regiones Ultraperiféricas

#### **III. LAS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS**

- Las riquezas y potencialidades como factores de crecimiento
- Un papel único en el seno de la Unión y en sus entornos regionales
- Un nuevo modelo de desarrollo económico

#### **IV. LOS PRINCIPIOS DE UNA ESTRATEGIA RENOVADA HACIA LA ULTRAPERIFERIA**

- El principio de valorización de las potencialidades
- El principio de igualdad de oportunidades
- El principio de coherencia entre las políticas comunitarias
- El principio de partenariado
- La proporcionalidad y el análisis del impacto de las políticas comunitarias
- La consideración de la realidad de las RUP

#### **V. UNA VISIÓN RENOVADA DE UNA ESTRATEGIA EUROPEA A FAVOR DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS**

- El equilibrio entre potencialidades y limitaciones.
- El equilibrio entre los aspectos interno y externo de las políticas comunitarias.
- El equilibrio entre la adaptación de políticas comunitarias generales y la adopción de instrumentos específicos en beneficio de la ultraperiferia

#### **VI. CONCLUSIONES**



## I. PREÁMBULO

En un momento de importantes cambios y transformaciones en Europa, las Regiones Ultraperiféricas y los Estados de pertenencia han aunado sus esfuerzos para presentar a la Comisión y demás instituciones de la Unión Europea una visión renovada de la estrategia europea sobre la ultraperiferia.

Con este Memorándum se cumple el compromiso de contribuir a la reflexión sobre el establecimiento de objetivos y prioridades en el marco de la estrategia Europa 2020 y para el período post-2013, asumido conjuntamente por los Secretarios de Estado de España, Francia y Portugal y los Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas en el Comunicado suscrito en la XVª Conferencia de Presidentes RUP, celebrada el 15 de octubre de 2009 en Las Palmas de Gran Canaria.

El Memorándum muestra la voluntad de España, Francia, Portugal y las Regiones Ultraperiféricas de profundizar y potenciar la dimensión ultraperiférica de la Unión Europea en el marco de un partenariado reforzado con la Comisión.

Su elaboración se inscribe en la continuidad de un proceso iniciado en 2007 con la Presidencia portuguesa de la Unión Europea, continuado en 2008 con la Presidencia francesa, en el que los tres Estados y las Regiones Ultraperiféricas han impulsado y contribuido activamente al debate sobre la estrategia europea hacia la ultraperiferia, teniendo en cuenta los nuevos desafíos y retos que se presentan.

La Comunicación de la Comisión de 17 de octubre de 2008 “Las RUP: una ventaja para Europa”, así como la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, el lanzamiento de la estrategia Europa 2020 y el próximo debate de perspectivas financieras y revisión de las políticas comunitarias, conforman un nuevo escenario en el que la singularidad de las Regiones Ultraperiféricas debe ser tenida en cuenta y suficientemente protegida.

El fundamento jurídico del concepto de ultraperiferia, introducido en 1997 por el Tratado de Ámsterdam, como respuesta a una realidad geográfica y económica singular, ha sido confirmado y fortalecido en el Tratado de Lisboa que mantiene la necesidad de un tratamiento específico para las Regiones Ultraperiféricas.

El artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión renueva el compromiso de la Unión con sus regiones más alejadas. Además, el Tratado refuerza la consideración de la ultraperiferia en materia de ayudas de estado, citando expresamente en su artículo 107 la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico y social de las RUP en razón de su situación estructural, económica y social.

Asimismo, la introducción de la cohesión territorial como objetivo fundamental de la Unión, situándola al mismo nivel que la cohesión económica y social, constituye una oportunidad para incorporar definitivamente a todas las regiones, y por tanto a las RUP, en la senda de un crecimiento estable y duradero.

El Tratado ofrece una pasarela entre los estatus de los territorios situados en ultramar que les permitirá elegir el más adecuado a su realidad. Ciertos territorios como Mayotte o Saint-Barthélemy han iniciado ya un proceso de evolución en este sentido.

Frente a un balance moderado de las medidas comunitarias en favor de las Regiones Ultraperiféricas, surge la necesidad de reflexionar sobre nuevas vías que permitan una mejor aplicación del artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de

la Unión Europea y que garanticen, al mismo tiempo, el equilibrio entre potencialidades y limitaciones.

En este contexto, España, Francia, Portugal y las Regiones Ultraperiféricas apoyándose en el Memorandum conjunto de las Regiones Ultraperiféricas "Las RUP en el horizonte 2020", de 14 de octubre 2009, comparten la necesidad de una estrategia europea global renovada que, a través de un enfoque territorial responda a los nuevos retos y desafíos, garantice la coherencia de las diferentes políticas e inscriba a las RUP en el horizonte 2020.

## II. LOS RETOS Y DESAFÍOS A QUE SE ENFRENTAN LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN EL HORIZONTE 2020

La definición y aplicación de los instrumentos específicos que la Comisión Europea venía proponiendo hacia la ultraperiferia dieron un giro en 2004 con la adopción de una estrategia integrada articulada alrededor de tres ejes clave: la reducción del déficit de accesibilidad y otras limitaciones específicas, la mejora de la competitividad y la inserción regional.

Hoy, la crisis global que golpea la mayor parte de las regiones del mundo acentúa la fragilidad de las Regiones Ultraperiféricas.

Si los nuevos retos y desafíos globales que se presentan en el horizonte 2020 tienen repercusiones a nivel de la UE, sus efectos son más intensos y complejos en las RUP.

### El desafío de la globalización

En un contexto de globalización, la mayor ventaja de la Unión Europea es el mercado único. Las RUP, por su lejanía e insularidad, tienen dificultades para beneficiarse plenamente del mercado único, sin embargo su localización geográfica es al mismo tiempo una de sus mejores bazas de futuro, como ya destacara la Comisión Europea en 2004.

Las Regiones Ultraperiféricas no quieren ser espectadores de la globalización. Ambicionan disponer de los medios necesarios para inscribirse en una dinámica de anticipación y no simplemente sufrir sus efectos negativos. Las RUP son también lugares de promoción de los valores europeos: democracia, paz, respecto de los derechos fundamentales y los derechos humanos.

La doble pertenencia de las RUP a la UE y a un espacio geográfico propio exige una mejor capacidad de inserción en su entorno geográfico, mediante estrategias regionales dinámicas y, paralelamente, una mejor integración en el mercado interior, mediante la adaptación, cada vez que sea necesario, de las políticas comunitarias, especialmente en materia de accesibilidad física, económica y tecnológica.

La posición geoestratégica de las RUP podrá ser mejor explotada en la política exterior de la Unión Europea. Para ello será necesario encontrar un equilibrio que permita a las RUP beneficiarse de la globalización, como cualquier región de la Unión Europea.

### **El desafío energético y del cambio climático**

Por sus características geomorfológicas y su ubicación geográfica, las RUP están particularmente expuestas a riesgos naturales o sanitarios. Debido a ello, la adaptación al cambio climático, el aprovisionamiento energético y el desarrollo de energías renovables, requerirá de acciones singulares.

Pero las RUP también cuentan con interesantes puntos fuertes –únicos en la UE- que pueden hacer de estas regiones laboratorios privilegiados para la investigación y la experimentación: el desarrollo de las energías renovables o el seguimiento de los fenómenos relacionados con los efectos del cambio climático deben garantizar a las RUP un papel real de plataformas para la cooperación regional, tecnológica y científica en sus zonas respectivas.

Para hacer frente a estos retos es necesario reforzar la capacidad de resistencia de las economías ultraperiféricas a los riesgos climáticos, insistiendo tanto en la reducción de sus efectos como en la adaptación y la capacidad de respuesta de estas regiones a las catástrofes. Ello incluye la adaptación de las políticas comunitarias para intentar superar el aislamiento de las RUP y reducir los efectos de su dependencia de energías fósiles.

### **El desafío de la política marítima integrada**

Las RUP están llamadas a desempeñar un papel central en sus respectivas áreas geográficas y a proteger la biodiversidad a escala planetaria. Deberán estar situadas en el centro de la política marítima europea.

Hay que privilegiar un enfoque integrado por cuenca marítima que permita dotar de coherencia a las intervenciones comunitarias en materia de pesca, de transporte y de accesibilidad, de medioambiente, de investigación y de innovación.

### **El desafío de las presiones demográficas**

Las RUP son particularmente sensibles a los desafíos demográficos: en unos casos se caracterizan por la juventud de la población mientras que otros empiezan a sentir los problemas del envejecimiento. Los incrementos de flujos migratorios, sobre todo irregulares, son también una nota característica de la mayor parte de las RUP. Además, el reducido tamaño de las Regiones Ultraperiféricas multiplica los efectos de las presiones demográficas en diferentes ámbitos (presupuestos, infraestructuras, desplazamientos...).

Estas situaciones particulares requieren una respuesta específica a nivel de la Unión Europea.

≈

Frente a estos nuevos retos no es suficiente con desarrollar únicamente el objetivo de la cohesión territorial. Es necesario que todas las políticas comunitarias que se apliquen en las Regiones Ultraperiféricas se integren en una lógica de coherencia territorial.

Un desarrollo dinámico de la estrategia de la UE 2020 adaptado a las Regiones Ultraperiféricas La estrategia Europa 2020 debe traducirse en el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación que haga un uso

más eficaz de los recursos y con alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

La estrategia Europa 2020 deberá desarrollarse teniendo en cuenta la diversidad regional, de forma particular la de las RUP, y garantizar la coherencia territorial de todas las políticas comunitarias conforme al artículo 349 del TFUE. En este sentido, las RUP pueden constituir espacios adecuados para la experimentación de una aplicación coherente e integrada, a nivel territorial, de las políticas comunitarias, mediante la asociación armoniosa de la escala europea, nacional, regional y local (“gobernanzas multiniveles”).

En definitiva, la estrategia Europa 2020 deberá tener, por un lado, una “dimensión ultraperiférica” y al mismo tiempo deberá inspirar las acciones de las RUP en su estrategia renovada económica.

### III. LAS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

#### Las riquezas y potencialidades como factores de crecimiento

Una estrategia renovada capaz de dar respuesta a los desafíos del presente ha de basarse en factores estratégicos que aprovechen las potencialidades y las ventajas comparativas que poseen las RUP sin subestimar por ello sus dificultades estructurales permanentes.

La especial vulnerabilidad de las Regiones Ultraperiféricas a las presiones de la crisis económica y financiera mundial exige igualmente la adopción de medidas que aseguren la continuidad de su desarrollo económico sostenible.

#### Un papel único en el seno de la Unión y en sus entornos regionales

Las RUP poseen características únicas y originales que básicamente pueden agruparse en dos:

1. Unas características geomorfológicas y climáticas singulares, que ofrecen una biodiversidad excepcional y una gran diversidad de recursos naturales (marinos, pesqueros, agrícolas, forestales...). Estas características constituyen ventajas esenciales para la investigación científica y hacen de las RUP laboratorios de ideas en los que los grandes retos planteados a nivel mundial pueden delimitarse, analizarse y modelizarse en beneficio de sus zonas geográficas, del conjunto de la Unión europea y del resto del mundo.
2. Una posición geográfica y una realidad geopolítica específica en la Unión Europea, que hace de estas regiones “fronteras activas” de Europa en diferentes partes del mundo. Su ubicación en entornos con un menor nivel de desarrollo puede conferirles un papel motor en el crecimiento de sus respectivas zonas geográficas. En tanto que fronteras exteriores de la UE, las RUP transmiten los valores de la UE de democracia, paz y respeto de los derechos humanos y derechos fundamentales.

## Un nuevo modelo de desarrollo económico

Las RUP apuestan por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador tal como propugna la Estrategia UE 2020. Esto ha de traducirse, también en estas regiones, en una economía más apoyada en el conocimiento e innovación, más verde y más abierta al mundo. Ha de tratarse de una estrategia adaptada a la realidad específica de las RUP. El impulso que las RUP necesitan exige un modelo de desarrollo que, preservando las actividades existentes, ofrezca también nuevas oportunidades a la actividad económica y a las generaciones futuras.

Esta apuesta por la diversificación debe partir de un mejor aprovechamiento del potencial de crecimiento que poseen las RUP y basarse en actividades generadoras de empleo.

Mejorar la calidad de la educación y la formación, reforzar las capacidades y el potencial de investigación, favorecer la innovación e impulsar y profundizar la integración regional, representa la manera más segura de dinamizar la competitividad, crear empleo duradero y propiciar las condiciones de un verdadero desarrollo.

Una estrategia de desarrollo para las RUP debe garantizar un equilibrio entre la pertenencia de las RUP al mercado interior y su integración en el entorno geográfico.

Ello requiere, con carácter previo, la reducción del déficit de accesibilidad que afecta a estas regiones. Solo así los ciudadanos y empresas de las RUP podrán acceder a los beneficios del mercado interior en las mismas condiciones que los ciudadanos y los agentes económicos del continente europeo. Sólo así, se podrán potenciar las sinergias entre las RUP y los países vecinos para poder llegar a convertirse en centros de comercio y servicios, plataformas logísticas o referentes de conocimientos aplicados en sus respectivas zonas geográficas, profundizando de esta manera la compleja cuestión de la inserción económica regional.

≈

Este modelo de desarrollo económico necesita de una estrategia que parta del principio de realidad y aplique adecuadamente el principio de igualdad de oportunidades, garantizando un equilibrio entre potencialidades y handicaps. Además de apostar por sectores estratégicos de futuro, se deberán mantener, en paralelo, medidas de compensación que permitan mantener los sectores primarios y tradicionales, la industria local y los servicios. Ha de tratarse, por último, de una estrategia basada en un partenariado dinámico y continuo.

## IV. LOS PRINCIPIOS DE UNA ESTRATEGIA RENOVADA HACIA LA ULTRAPERIFERIA

Los principios de Cayena continúan siendo el soporte de la acción comunitaria a favor de la ultraperiferia.

Definidos en 1999, los cuatro principios denominados de “Cayena” constituyen los fundamentos de la acción comunitaria a favor de la ultraperiferia: la valorización de las potencialidades, la igualdad de oportunidades, la coherencia de las políticas comunitarias y el partenariado.

### **El principio de valorización de las potencialidades**

Este principio constituye la base del cambio de paradigma introducido en la comunicación de la Comisión de 2008. La acción de la UE debe permitir crear las condiciones para que las potencialidades de las RUP se conviertan en factores reales para su desarrollo económico.

### **El principio de igualdad de oportunidades**

La UE debe garantizar un acceso igual de todas las regiones y de todos los ciudadanos a las políticas europeas.

Las RUP deben ser objeto de medidas específicas que garanticen esta igualdad, concentrando la acción, especialmente, en la reducción del déficit de accesibilidad física (movilidad, redes de transporte), accesibilidad al conocimiento (participación en el espacio europeo de la investigación, innovación y sociedad de la información) y accesibilidad económica (política de competencia, fiscalidad y medidas aduaneras).

### **El principio de coherencia entre las políticas comunitarias**

Se trata de velar por la coherencia entre la futura estrategia renovada hacia la ultraperiferia y las políticas sectoriales.

Asimismo se ha de garantizar una mayor coherencia entre los aspectos internos y externos de las políticas comunitarias.

### **El principio de partenariado**

Reforzar el partenariado implica la existencia de un diálogo, dinámico y continuo, con las instituciones comunitarias.

≈

Estos cuatro principios deben ir acompañados de dos nuevas orientaciones que aseguren un mejor desarrollo de las políticas comunitarias en las Regiones Ultraperiféricas:

### **La proporcionalidad y el análisis del impacto de las políticas comunitarias**

La transposición mecánica en las RUP de ciertas medidas de aplicación de las políticas comunitarias puede ocasionar resultados desproporcionados o asimetrías en relación con los objetivos perseguidos.

Más allá de la verificación del impacto en materia social, medioambiental o presupuestaria de los textos legislativos, se propone añadir un criterio de impacto sobre “la ultraperiferia europea” que permita evaluar de modo sistemático los efectos esperados de las políticas comunitarias en las RUP.



### La consideración de la realidad de las RUP

El reconocimiento del estatuto y el trato específico otorgado a las RUP han permitido desarrollar un enfoque ultraperiférico en las políticas comunitarias.

A pesar de ello, el balance de la acción comunitaria en favor de estos territorios sigue siendo incompleto.

En el futuro y, en particular, en los ámbitos en los que los progresos han sido insuficientes (por ejemplo, transportes, inserción regional, medioambiente y cambio climático, investigación e innovación...), se debería diseñar un marco específico de intervención semejante al enfoque POSEI.

La acción combinada de los principios de Cayena y estas dos orientaciones concretas deberán constituir, en el futuro las bases del tratamiento diferenciado, de conjunto y equitativo para las RUP.

## V. UNA VISIÓN RENOVADA DE UNA ESTRATEGIA EUROPEA A FAVOR DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

Una visión renovada de la estrategia europea hacia las Regiones Ultraperiféricas debe incluir planes de acción a medio plazo con objetivos, instrumentos y decisiones que promuevan la coherencia entre las políticas y orientaciones para una intervención más eficaz y una valoración estructurada. Deberá contar con los medios necesarios para generar los resultados que las respectivas políticas e instrumentos tienen como objetivo de acuerdo con el artículo 349 del TFUE.

El desarrollo sostenible de las RUP, basado también en una lógica de valorización de sus características específicas, exige una atención particular a los sectores que están en la base de una economía moderna, menos dependiente de las limitaciones estructurales y, por ello, más capacitada para hacer frente a los retos actuales.

Una estrategia europea renovada hacia la ultraperiferia ha de basarse necesariamente en un triple equilibrio:

1. El equilibrio entre potencialidades y limitaciones. El mantenimiento de los mecanismos de compensación de los efectos de las limitaciones permanentes.

La estrategia europea a favor de las RUP debe traducirse en un equilibrio entre limitaciones (lo que exige el mantenimiento y refuerzo de los mecanismos de compensación) y potencialidades (identificación y refuerzo de las ventajas o puntos fuertes), contribuyendo así a alcanzar el objetivo de cohesión en sus vertientes económica, social y territorial. La política de cohesión debería continuar siendo uno de los principales vectores de la acción comunitaria para conseguir reducir las disparidades entre las regiones europeas en general y de las RUP en particular.

La futura estrategia debe continuar desarrollándose sobre la base de los tres ejes definidos en 2004: reducción del déficit de accesibilidad y otras limitaciones, refuerzo de la competitividad y mejora de la inserción regional.

Tal como se pone de manifiesto en el Memorándum de las Regiones Ultraperiféricas de 14 de octubre 2009, el desarrollo

endógeno de las regiones ultraperiféricas exige medidas concretas y adaptadas para:

- mantener y reforzar el apoyo a los sectores tradicionales (agricultura, pesca y acuicultura) introduciendo mecanismos de compensación, si no existieran, o completando las ayudas a los mercados locales, cuando sea necesario, tomando como modelo los programas POSEI. Sería el caso, por ejemplo, del sector lácteo en la perspectiva del desmantelamiento del régimen de cuotas lácteas.
- reforzar el apoyo a otros sectores productivos y al desarrollo de las empresas, incluyendo la actividad industrial, las actividades de servicio y el turismo;
- concentrar en las RUP acciones en sectores estratégicos de futuro, como la investigación y la innovación, la sociedad de la información, el medio ambiente incluidas las energías renovables, la gestión de riesgos naturales, la inversión en capital humano o el desarrollo de nuevas tecnologías.

Asimismo deben ser consolidadas las experiencias adquiridas a través de adaptaciones de ciertas políticas de la Unión Europea o de los instrumentos específicamente adaptados a las RUP, en particular, en los ámbitos de la cohesión, los fondos europeos, la fiscalidad o las ayudas de Estado como es el caso del octroi de mer en las RUP francesas o del AIEM en Canarias.

## 2. El equilibrio entre los aspectos interno y externo de las políticas comunitarias. La coherencia territorial

Una estrategia de desarrollo para las RUP debe garantizar un equilibrio entre la pertenencia al gran mercado interior y la integración en un entorno geográfico propio.

Debe garantizar, igualmente, la coherencia entre la dimensión externa e interna en la aplicación de las políticas europeas en las RUP, en especial en lo que respecta a las políticas comunes de la agricultura y de la pesca, así como las políticas medioambiental, transportes y comercial.

En el ámbito agrícola, el sector del plátano es un ejemplo patente de la desprotección arancelaria progresiva de una producción emblemática de las RUP, ocasionada a raíz de los procesos de liberalización comercial internacional, que justifica medidas apropiadas, particularmente una compensación adecuada a través de los correspondientes mecanismos internos, por ejemplo el incremento de la dotación del programa POSEI.

Por razones similares, medidas apropiadas de naturaleza comparable son igualmente necesarias en los sectores del azúcar y del ron.

Por otra parte, la incorporación automática de compromisos internacionales en la normativa europea, en ámbitos como la lucha contra el cambio climático, deberá ser sensible a las diferentes realidades territoriales, teniendo en cuenta su posible incidencia para la ultraperiferia europea.

En el caso de los transportes, las comunicaciones aéreas y marítimas entre las RUP y sus países vecinos son aún deficientes. La inserción de estas regiones en sus entornos geográficos demanda intervenciones públicas para apoyar el lanzamiento de nuevas líneas y mejorar la calidad y regularidad de las ya existentes.

En materia de política comercial, la negociación de acuerdos de libre cambio bilaterales o multilaterales (acuerdos de partenariado económico, acuerdos de comercio multipartes) pueden tener impactos económicos y sociales en las RUP que deben ser analizados previamente y deben ser objeto de medidas apropiadas que preserven sus intereses, por ejemplo medidas compensatorias o cláusulas de salvaguardia adaptadas.

En definitiva, los programas específicos y los sistemas de compensación, concebidos para tener en cuenta la lejanía de las RUP del continente europeo, deberán ser complementados con un enfoque que identifique a las RUP también por su cercanía a terceros países, en general países ACP, o con países con los que mantienen relaciones histórico-culturales privilegiadas.

En sus propuestas sobre la articulación futura de la inserción regional de las RUP, la Comisión Europea deberá abordar con amplitud de miras y determinación las dificultades para la inserción de las RUP en sus respectivas zonas geográficas, especialmente las anomalías y disfunciones de la puesta en marcha de la cooperación territorial, las incidencias de los acuerdos comerciales internacionales y los impactos de los aspectos externos de ciertas políticas comunitarias susceptibles de ocasionar incoherencias.

Aunque el concepto de “gran vecindad” definido por la Comisión Europea en 2004 parecía un marco teórico adecuado para dinamizar la inserción regional de las RUP, su alcance hasta hoy ha sido muy limitado. La aplicación efectiva de la gran vecindad requiere de un nuevo impulso que incluya un plan de acción integral con medios e instrumentos adaptados a la realidad ultraperiférica de cada zona geográfica, incluyendo en su caso, fórmulas innovadoras en materia de instrumentos financieros.

### 3. El equilibrio entre la adaptación de políticas comunitarias generales y la adopción de instrumentos específicos en beneficio de la ultraperiferia

Es posible adaptar las políticas comunes a la realidad de las RUP. Pero, ¿puede la simple adaptación de las políticas concebidas para el conjunto de la UE traducirse verdaderamente en un conjunto de medidas coherente y eficaz aplicable en las RUP?

La respuesta a estas preguntas, apuntadas ya en las conclusiones del Memorandum de las RUP de 14 de octubre de 2009, requiere una estrategia equilibrada que combine ambos enfoques, posibilitando de manera excepcional, cuando las circunstancias lo requieran, la creación de un marco (jurídico, político, financiero) que permita una aplicación flexible de las políticas comunes en las RUP que tenga en cuenta sus hándicaps estructurales permanentes y permita explotar mejor sus oportunidades y sus riquezas.

A imagen de los programas específicos ya existentes, como los POSEI o el programa de compensación de los costes adicionales de ultraperiferia, otros marcos horizontales específicos podrían resultar apropiados, concretamente en el ámbito de la política común de transportes, la inserción regional o las reglas de competencia, particularmente las ayudas de estado.

## VI. CONCLUSIONES

En su Comunicación de 2008, la Comisión Europea propuso un nuevo enfoque hacia la ultraperiferia, que ponía el acento en la valorización de las potencialidades de las Regiones Ultraperiféricas.

Al igual que la Comisión, los tres Estados y las Regiones Ultraperiféricas apuestan por un enfoque que ponga en valor el potencial endógeno de la ultraperiferia. Además, consideran que para favorecer la competitividad de las Regiones Ultraperiféricas, la futura estrategia deberá adaptarse a su realidad específica y a sus posibilidades reales y, por tanto, deberá preservar un adecuado equilibrio entre potencialidades y handicaps. Las experiencias adquiridas a través de los programas específicos de compensación de sobrecostes o de las excepciones a ciertas políticas comunes deberán ser consolidadas.

Los Estados y las Regiones entienden que las prioridades de desarrollo de las RUP se sitúan tanto en sectores de futuro, que puedan ofrecer un crecimiento real, como en los sectores económicos tradicionales, los servicios y la industria. La toma en consideración de la posición geoestratégica de las Regiones Ultraperiféricas, así como los impactos particulares que los desafíos económicos, ambientales, tecnológicos y demográficos ocasionan, deberán ser elementos fundamentales de la futura estrategia hacia la ultraperiferia.

En consecuencia:

España, Francia, Portugal y las Regiones Ultraperiféricas, tomando como referencia el Memorándum de las Regiones Ultraperiféricas “Las RUP en el horizonte 2020” firmado en Las Palmas el 14 de octubre de 2009, reafirman por medio de esta contribución común la necesidad de una estrategia comunitaria renovada hacia la ultraperiferia.

Dicha estrategia debe inscribirse en el marco de las prioridades de la Estrategia UE 2020, de manera diferenciada, sobre la base de los principios de valorización de potencialidades, igualdad de oportunidades, coherencia y partenariado, y aplicarse de manera proporcionada y adaptada a la realidad específica de estos territorios.

Ello ha de traducirse, en una economía más apoyada en el conocimiento y la innovación y más abierta al mundo, que tenga por objetivo el desarrollo sostenible, la creación de empleo y que tenga en cuenta el particular impacto en estas regiones de los nuevos desafíos.

La futura estrategia deberá tener los medios necesarios para producir los resultados que, de acuerdo con el artículo 349 del TFUE, pretendan alcanzar las respectivas políticas y acciones comunitarias.

La nueva estrategia ha de basarse además en un triple equilibrio:

- el equilibrio entre potencialidades y limitaciones;
- el equilibrio entre los aspectos interno y externo de las políticas europeas y
- el equilibrio entre la adaptación de las políticas comunitarias generales y el establecimiento de instrumentos sectoriales específicos.

**Diego López Garrido**  
Secretario de Estado para  
la Unión Europea

**Marie-Luce Penchard**  
Ministra  
de Ultramar

**Pedro M. Carqueijeiro Lourtie**  
Secretario de Estado  
de Asuntos Europeos

**Carlos Martins do Vale César**  
Presidente del Gobierno  
Regional de Azores

**Paulino Rivero Baute**  
Presidente del  
Gobierno de Canarias

**Victorin Lurel**  
Presidente del Consejo  
Regional de Guadalupe

**Rodolphe Alexandre**  
Presidente del Consejo  
Regional de Guayana

**Alberto João Jardim**  
Presidente del Gobierno  
Regional de Madeira

**Serge Letchimy**  
Presidente del Consejo  
Regional de Martinica

**Didier Robert**  
Presidente del Consejo  
Regional de La Reunión





## **LAS RUP EN EL HORIZONTE 2020**

Memorándum conjunto de las Regiones  
Ultraperiféricas

---

Las Palmas de Gran Canaria  
7 de mayo de 2010





## LAS RUP EN EL HORIZONTE 2020

---

### Memorándum conjunto de las Regiones Ultraperiféricas

## INTRODUCCIÓN

### I. LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN EL HORIZONTE 2020

#### A. Contexto y evaluación

A.1. Una evolución progresiva del tratamiento comunitario de la ultraperiferia desde 1999

A.1.1. Las RUP, una dimensión única del espacio europeo

A.1.2. La evolución de la política comunitaria en favor de las RUP

A.2. La acción comunitaria en favor del principio de realidad de las RUP: un balance insuficiente

#### B. Perspectivas

B.1 La necesidad de un partenariado fuerte, transparente y abierto

B.2 Una respuesta innovadora para hacer frente a los nuevos desafíos

B.2.1 Ante una globalización acelerada

B.2.2 En primera línea frente a los desafíos del cambio climático

B.2.3 Confrontadas a la presión demográfica

B.2.4 Las líneas estratégicas para responder a estos desafíos

### II. POR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO, DE COMPETITIVIDAD Y DE COHESIÓN

#### A. Superar el aislamiento: la apuesta por una accesibilidad óptima

A.1 Transportes: la exigencia de una mayor coherencia entre objetivos y medios

A.2 Energía: el reto de la valorización sostenible de los recursos naturales

A.3 Telecomunicaciones y sociedad de la información: reducir las desigualdades

#### B. La creación de un entorno propicio a la competitividad de las RUP

B.1 La preservación de los sectores denominados «tradicionales»

- B.1.1 Apoyar la agricultura desde la óptica de la autosuficiencia alimentaria y de la competitividad
- B.1.2 La Pesca y la acuicultura

**B.2 Los demás sectores productivos: un potencial de innovación por desarrollar**

- B.2.1 La industria: a favor de una estrategia integrada
- B.2.2 Los servicios: apoyar un potencial de crecimiento y de innovación

**B.3 Los sectores y ámbitos de futuro: terrenos de experimentación y de excelencia**

- B.3.1. La investigación el desarrollo y la innovación
- B.3.2. Valorizar el medio ambiente
- B.3.3. La educación, la formación y el empleo

**B.4 El impacto de los nuevos desafíos**

- B.4.1 El cambio climático
- B.4.2 La política marítima
- B.4.3 La evolución demográfica y el impacto de los flujos migratorios

**B.5 Unos instrumentos adaptados a una estrategia de competitividad para las RUP**

- B.5.1. Las ayudas de Estado
- B.5.2. Fiscalidad y aduanas

**C. Favorecer la inserción regional**

**D. En busca de una estrategia equilibrada gracias a la contribución de la cohesión económica, social y territorial**

**CONCLUSIONES**

## Introducción

La Conferencia de Presidentes de las Regiones ultraperiféricas se reunió por primera vez en 1995 en Guadalupe, dos años antes de la firma del Tratado de Amsterdam que conferiría a Azores, Canarias, Guadalupe, Guayana, Madeira, Martinica, y La Reunión la base jurídica sobre la que se apoyarían las políticas europeas respecto a ellas.

En marzo de 1999 los Presidentes de estas regiones adoptaron en Cayena su primer Memorándum. En él se identificaron los principios de acción pertinentes para crear una estrategia a favor del desarrollo de las Regiones Ultraperiféricas (RUP) sobre la base del artículo 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE): igualdad de oportunidades, coherencia de las políticas comunitarias, partenariado y valorización de las potencialidades.

En 2003, en vísperas de la ampliación de la UE y en un contexto de aceleración de la globalización, la Conferencia elaboró un segundo Memorándum de las RUP que serviría de base para el primer Memorándum conjunto de España, Francia, Portugal y las siete Regiones, que permitió a su vez la elaboración, en 2004, de la primera de las Comunicaciones de la Comisión europea sobre una estrategia global de desarrollo respecto a la ultraperiferia<sup>1</sup>. Este texto, reforzando la estrategia propuesta, propuso un enfoque integrado sobre la base de 3 ejes básicos: accesibilidad, competitividad e inserción regional. Desde entonces, la Comisión europea ha presentado nuevas Comunicaciones actualizando dicho enfoque en 2007 y 2008.

En la actualidad, en un contexto de crisis financiera, económica y social, y frente a los nuevos desafíos mundiales, los Presidentes de las RUP reafirman con fuerza la necesidad de un enfoque diferenciado para sus territorios en la aplicación de las políticas comunitarias, en coherencia con el artículo 299.2 del Tratado CE, y los artículos 349 y 355 del TFUE.

En 2009, diez años después de la proclamación de los principios de Cayena, el presente documento aporta una visión actualizada de la realidad de las RUP. Partiendo de un balance de las acciones realizadas desde 1999 a favor de la ultraperiferia que tiene en cuenta la evolución de las RUP en un contexto europeo y mundial en constante cambio, el Memorándum aborda la perspectiva de una estrategia global y coherente para el desarrollo económico y social sostenible de estas regiones en el horizonte 2020.

---

1 COM(2004) 343 final ; COM(2007) 507 final ; COM(2008) 642 final.

## Parte I: LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN EL HORIZONTE 2020

### A.- Contexto y Evaluación

#### A.1. Una evolución progresiva del tratamiento comunitario hacia la ultraperiferia desde 1999

##### A.1.1. Las RUP, una dimensión única del espacio europeo.

Las RUP están formadas por un grupo de cuatro archipiélagos, de dos islas y de una región continental enclavada en la selva amazónica. Aunque no forman una sola entidad geomorfológica, presentan, sin embargo, una serie de características específicas que se derivan de su concreta situación geoeconómica, así como de sus condiciones naturales. Desde el punto de vista de sus limitaciones específicas comunes, las RUP comparten:

- Una gran lejanía respecto del continente europeo, acrecentada por la insularidad o el aislamiento territorial (en el caso de Guayana). Al estar aisladas tanto en sus espacios geográficos como respecto a los grandes flujos de intercambio comerciales, las RUP se enfrentan a la imposibilidad de aprovechar las ventajas derivadas del mercado interior de la UE.
- Una integración en un doble espacio formado, por un lado, por un área geográfica próxima a países terceros de la UE cuyo nivel de desarrollo es inferior al de las RUP o por un espacio totalmente aislado, y, por otro lado, por una zona de pertenencia político-económica.
- La reducida dimensión del mercado local y la dependencia económica respecto a un limitado número de productos.
- Unas condiciones geográficas y climáticas particulares que frenan el desarrollo endógeno de los sectores primarios y secundarios.

El concepto de ultraperiferia no se parece, en ningún caso, al de otras regiones de la UE que tienen características geográficas particulares (islas, zonas de montaña y regiones con baja densidad de población). Existe una diferencia, de hecho y de derecho, con dichas regiones.

Es precisamente el reconocimiento de un estatuto de la ultraperiferia por el derecho primario comunitario lo que permite reservar a las siete regiones un tratamiento específico. Esta noción consagrada por el TCE en su artículo 299.2, permite salvaguardar las particularidades de las regiones ultraperiféricas y reducir sus limitaciones. La renovación de este reconocimiento en el futuro Tratado de Lisboa evidencia, por otra parte, el carácter permanente de estas especificidades y la voluntad del legislador comunitario de seguir distinguiendo la situación las RUP de otras situaciones regionales particulares de la Unión.

Lo que también permite distinguir a las RUP de otras regiones europeas es su aislamiento, no sólo respecto al continente europeo, sino incluso respecto de su propio entorno geográfico. Este aislamiento es ante todo espacial y entraña consecuencias sobre la cohesión económica, social y territorial. Se manifiesta asimismo respecto a las principales corrientes de intercambios mundiales, principalmente los comerciales.

La matriz conceptual de la ultraperiferia detalla todas estas características, cuya permanencia en el tiempo condiciona las posibilidades de desarrollo. Esta definición acerca, por otra parte, a las RUP al concepto desarrollado a nivel internacional de “pequeñas economías vulnerables”.

Desde el punto de vista del análisis económico, los defensores de la nueva geografía económica estudian las causas de la polarización del desarrollo y estiman que los condicionantes geográficos continúan jugando un papel relevante, y ello incluso en una época en la que la mejora de las conexiones y de los medios de comunicación favorece considerablemente los intercambios.

### **A.1.2. La evolución de la política comunitaria a favor de las RUP.**

En 1989, una decisión del Consejo de la Unión Europea estableciendo un programa de opciones específicas ligado a la lejanía y la insularidad (POSEI), constituía la primera manifestación de un tratamiento global y específico para estas regiones, basado en el principio de “realidad del territorio”.

En ese momento, cualquier acción comunitaria en favor de las RUP partía ya de una percepción binaria que contemplaba, al mismo tiempo, el principio de pertenencia al mercado interior y el principio de reconocimiento de una realidad regional que implicaba una integración en un entorno geográfico particular. Esta doble dimensión ponía ya de relieve la necesidad de una sinergia entre los distintos instrumentos comunitarios.

Este inicio de conceptualización se ha traducido en la declinación específica de las políticas, en lo relativo especialmente a la agricultura y a los fondos estructurales, pero también respecto a la fiscalidad, las aduanas, la competencia, y la pesca. Esta traducción se ha hecho de manera mucho menos audaz en lo ámbitos del transporte, de la energía, de la cooperación regional, del medio ambiente, de la sociedad de la información y de la investigación y desarrollo tecnológico.

Desde los POSEI hasta las últimas Comunicaciones de la Comisión, la estrategia respecto a la ultraperiferia ha contado con un apoyo constante al más alto nivel por parte de los Consejos europeos<sup>2</sup> pero también por el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social europeo, y, claro está, por los Estados miembros directamente concernidos.

Así, las conclusiones del Consejo europeo de Sevilla de junio de 2002, que invitaban a la Comisión a presentar un informe sobre las especificidades de la situación de las RUP basado en un análisis global y coherente, condujeron a la adopción por parte de la propia Comisión Europea de la Comunicación *“Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas”* en mayo de 2004.

Las orientaciones definidas por la Comisión han constituido el hilo conductor de una estrategia de desarrollo respecto a las RUP diseñada en torno a tres ejes:

---

<sup>2</sup> Conclusiones de los Consejos Europeos: Colonia, 3-4-junio 1999; Lisboa, 23-24 marzo 2000; Santa María de Feira, 19-20 junio 2000; Niza, 7-9 diciembre 2000; Sevilla, 21-22 junio 2002; Bruselas, 17-18 junio 2004; 21-22 junio 2007; Bruselas, 14 diciembre 2007.

- **Accesibilidad:** reducción de los problemas de accesibilidad y compensación de otras desventajas características de las RUP;
- **Competitividad:** mejora de las condiciones generales del desarrollo económico y social;
- **Integración en los entornos geográficos** a los que pertenecen, con el objetivo de ampliar el espacio natural de influencia socioeconómica y cultural de las RUP. En este contexto, la Comisión europea lanzó la idea de un Plan de acción de Gran Vecindad.

En septiembre de 2007 la Comisión publicó una nueva Comunicación<sup>3</sup> en la que se trazaban dos objetivos: por un lado, hacer balance de la estrategia de la Unión Europea en favor de las RUP a los tres años de iniciar su aplicación y, por otro lado, iniciar un debate sobre el futuro a largo plazo de dicha estrategia (en el horizonte del 2013), con el objeto de actualizarla y enriquecerla. La Comisión decidió centrar este debate en el cambio climático, la política marítima, la evolución demográfica, los flujos migratorios y la agricultura.

Más recientemente, la Comisión<sup>4</sup> ha propuesto en 2008 un cambio de enfoque basado en la valorización de las potencialidades de la ultraperiferia, uno de los principios ya enunciados desde Cayena por las propias RUP en 1999.

En paralelo, el Parlamento Europeo<sup>5</sup>, el Comité de las Regiones<sup>6</sup> y el Comité Económico y Social Europeo<sup>7</sup> se pronunciaron por su parte a favor de una estrategia global y coherente para la ultraperiferia, apoyando así las reivindicaciones de las RUP.

De una manera general, cabe pues deducir que la estrategia comunitaria puede aún progresar y que las vías de intervención en favor de las regiones ultraperiféricas están lejos de agotarse. El estatuto de región ultraperiférica es una realidad evolutiva, que debe ser adaptada cada vez que sea necesario al contexto europeo y mundial del momento, sobre la base del artículo 299.2 del Tratado y en el marco de una estrategia bien definida y diferenciada.

## **A.2. La acción comunitaria en favor del principio de realidad de las RUP: un balance insuficiente**

La consideración de la realidad de la ultraperiferia se ha traducido en una estrategia específica de desarrollo. Es

3 COM(2007) 507 final.

4 COM(2008) 642 final.

5 Resolución sobre los problemas de desarrollo de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (24 de abril 1997); Resolución sobre el informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299 (25 octubre 2000); Resolución sobre una asociación más estrecha con las regiones ultraperiféricas (28 de septiembre 2005); Resolución sobre la estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas (20 mayo 2008).

6 Dictamen sobre “La problemática de las regiones ultraperiféricas y la aplicación del artículo 299” (13 de diciembre 2000); Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión – Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas (18 de noviembre 2004); Dictamen sobre la estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas (9 de abril 2008).

7 Dictamen sobre el tema “Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea” (29 mayo 2002); Dictamen sobre la “Comunicación de la Comisión — Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas” (13 de julio 2005); Dictamen sobre la Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas (22 de abril 2008).

inevitable, sin embargo, concluir que el balance presenta luces y sombras.

Así, pueden constatarse avances en la aplicación de determinadas medidas específicas, especialmente en el ámbito de las políticas agrícola, de fiscalidad y aduanas, de competencia y de cohesión, así como de otros ámbitos que contribuyen a aumentar la capacidad profesional gracias a la formación.

Sin embargo, el balance se muestra aún insuficiente en ciertos aspectos.

No se han tenido en cuenta la totalidad de las especificidades de las RUP en la aplicación de las políticas comunitarias. Esto ha dado lugar en ocasiones a incoherencias y a impactos asimétricos de los dispositivos establecidos.

- Con relación al principio de igualdad de oportunidades, un análisis de los indicadores sociales de las RUP respecto a la Europa continental muestra la persistencia de graves desigualdades en términos de desempleo, de alfabetización, de fracaso escolar o de pobreza. La especial vulnerabilidad de las RUP a las mutaciones económicas, comerciales y sociales ha ocasionado un cierto retroceso en sus procesos de convergencia, situándolas a día de hoy para algunos indicadores importantes en niveles que apenas han evolucionado realmente en los últimos diez años.
- Respecto al principio de refuerzo de la coherencia: numerosas políticas comunitarias siguen hoy sin tener en cuenta la realidad de la ultraperiferia, o lo hacen sólo de forma muy parcial. Es el caso, por ejemplo, de la política de cohesión 2007-2013, que no ha reservado a las RUP un tratamiento homogéneo en el ámbito del "mainstream". Esto se traduce en una división en dos grupos de regiones, unas enmarcadas en el objetivo convergencia y otras en el de competitividad, tomando como criterio determinante de reparto únicamente el PIB medio por habitante expresado en paridad de poder adquisitivo. Éste es también el caso de otras políticas, como la relativa al transporte, al medio ambiente, a la investigación, o a la pesca (donde aún subsisten problemas de sostenibilidad con la apertura de estas zonas marítimas a otras flotas comunitarias, y problemas de conformidad entre los aspectos interno y externo de la PCP).

Algunas políticas comunitarias han transpuesto de manera mecánica obligaciones para las RUP que resultan a menudo desproporcionadas en relación con los objetivos perseguidos. Por ejemplo, en la aplicación a estas regiones de la reglamentación medioambiental, en particular la relativa al sistema comunitario de intercambio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el ámbito del transporte aéreo.

Por otra parte, el enfoque espacial del territorio comunitario ha olvidado reiteradamente a las RUP (con frecuencia debido a la ausencia de datos estadísticos, o a una elección de indicadores que no refleja su realidad). Ello se traduce en una consideración insuficiente (e incluso a veces inexistente) de estas regiones en la evaluación de las políticas europeas<sup>8</sup>

- Por lo que se refiere al principio de valorización de las potencialidades: si bien las RUP identificaron este principio como una de las vías más importantes para mejorar su competitividad, la política comunitaria en cambio no

---

8 SEC(2008) 2868.

ha incorporado este concepto hasta su Comunicación de 2008. Esto ha llevado a un escaso aprovechamiento de las potencialidades de las RUP en las distintas políticas comunitarias, especialmente en ámbitos como la investigación y la innovación o en la cooperación en las fronteras exteriores, así como a una escasa adaptación de otras políticas comunitarias en los últimos diez años.

- Con relación al principio del refuerzo del partenariado: el principio de un diálogo continuo con la Comisión europea debe hacerse aún más dinámico y eficaz en el contexto de una Europa ampliada cuyo proceso aún no ha finalizado.

El desajuste entre la afirmación de los cuatro principios establecidos en Cayena en 1999 y su aplicación efectiva en el marco comunitario genera todavía incoherencias, lo que conlleva la ineficacia parcial de la estrategia de desarrollo de las RUP preconizada por la Comisión en 2004:

- En cuanto a la reducción del déficit de accesibilidad: las medidas propuestas por la UE resultan claramente insuficientes. Se limitan en muchos casos a dar orientaciones para una utilización más eficaz, por parte de las RUP, de medidas generales en el ámbito de la política de transportes, de la accesibilidad digital, o incluso de la eficiencia energética, que en realidad deberían ser adaptadas de manera importante a las realidades locales.
- Refuerzo de la competitividad: Los resultados de las diferentes políticas comunitarias para mejorar la competitividad de las RUP son bastante moderados. El juego de la competencia se ejerce de manera diferente en los mercados pequeños y alejados de las RUP, lo que explica a menudo la inadecuación de las medidas adoptadas. Para fomentar una mejor utilización del potencial de estas regiones en áreas como la investigación y la innovación hay que tener en cuenta igualmente las dificultades vinculadas a la ausencia de masa crítica.
- Inserción regional: la aplicación de medidas que darían consistencia al Plan de Acción propuesto de Gran Vecindad y que reforzarían así la integración de las RUP en sus respectivos entornos geográficos no ha estado a la altura de las expectativas. Se constatan incoherencias especialmente en los ámbitos de la política comercial internacional (APE, acuerdos de la OMC), de la política de inmigración, de la accesibilidad, de la adecuación del objetivo de cooperación territorial europea de la política de cohesión, etc.

Las RUP siempre han reclamado los medios necesarios para poder insertarse verdaderamente en sus zonas respectivas, en particular mediante la instauración de un instrumento financiero adecuado que serviría de impulso para una política de cooperación ambiciosa. En la actualidad, las RUP constatan la persistencia de dificultades en la articulación de la financiación de proyectos de cooperación movilizando conjuntamente el FED y el FEDER. De manera similar, en el marco de las negociaciones de los acuerdos de partenariado económico (APE) con los países ACP, el proceso para tener en cuenta las especificidades de las RUP se ha mostrado inoperante, a pesar del mandato otorgado por el Consejo a la Comisión en 2002. Sin embargo, dicho proceso ha permitido identificar, entre los distintos elementos a tener en cuenta, la situación geoeconómica de las RUP, el riesgo de privarles de su mercado regional, las malas conexiones de transporte, los problemas de circulación de personas y de bienes, la necesidad de mejorar la gobernanza regional, la exclusión de las zonas de integración regional emergentes, etc.

Este balance de luces y sombras en el tratamiento comunitario de las especificidades de las RUP invita hoy a proponer instrumentos de acción sostenibles y adaptados a su situación excepcional.



## B. Perspectivas

La Unión Europea ha demostrado en numerosas ocasiones su capacidad de adaptación en un entorno comunitario complejo donde existen grandes disparidades territoriales. Debido a su experiencia, ha sabido tomar medidas en un tiempo relativamente corto (ejemplos: la creación del Fondo de solidaridad de la Unión sólo cuatro meses después de las inclemencias climatológicas excepcionales que golpearon a Europa central durante el verano de 2002, o más recientemente aún, la adopción de un conjunto de medidas para paliar la crisis financiera que afecta a todos los Estados miembros). Esta capacidad de reacción para tomar medidas de excepción respecto a situaciones particulares debería poder extrapolarse a las situaciones de excepción que sufren las regiones ultraperiféricas.

Cualquier estrategia de desarrollo propuesta por parte de las instituciones europeas debe tener su anclaje en el refuerzo del estatuto jurídico e institucional aplicable a las RUP y, sobre la base de los principios de igualdad y proporcionalidad, ha de tener como último objetivo que los ciudadanos de las RUP tengan las mismas oportunidades que los demás ciudadanos comunitarios. El principio de la realidad específica debe prevalecer cada vez que sea necesario sobre la norma comunitaria, favoreciendo con ello una integración homogeneizada que tenga en cuenta la evolución de los desafíos globales y locales propios de cada RUP.

La primera evidencia es que esta estrategia ha de ser necesariamente partenarial.

### B.1. La necesidad de un partenariado fuerte, transparente y abierto.

Las RUP han mantenido a lo largo del tiempo relaciones privilegiadas con las instituciones comunitarias, lo que dió lugar en un primer momento a la creación de un grupo interservicios en el seno de la Comisión europea, dependiente inicialmente de la autoridad del Presidente. En 2004, en respuesta a las conclusiones del Consejo europeo de Sevilla, la Comisión reafirmó su voluntad de profundizar en el concepto de ultraperiferia, proponiendo nuevas medidas a favor de un partenariado reforzado con las regiones ultraperiféricas y reafirmando su voluntad de poner en marcha una estrategia global y coherente respecto de la ultraperiferia.

En la actualidad, en una Unión Europea con 27 Estados miembros, este partenariado continúa, lo que requiere aún de una mayor implicación de las instituciones comunitarias.

Para ello se necesita especialmente:

- Afinar de manera constante el conocimiento desarrollado por los servicios de la Comisión sobre la ultraperiferia y mantener relaciones de trabajo regulares sobre las temáticas incluidas en el calendario de trabajo del colegio de comisarios o sobre temas específicos que afecten a las regiones en función de la actualidad.
- El mantenimiento y el refuerzo de las relaciones de partenariado con todas las instancias de decisión comunitarias
- El recurso al análisis de impacto, que debe ser previsto explícitamente en el derecho positivo cada vez que una

propuesta, legislativa o no, sea de interés para las regiones ultraperiféricas<sup>9</sup>

- La reafirmación del papel de la Unidad RUP en el seno de la Comisión Europea, para que pueda actuar como verdadero garante de la definición y de la aplicación de la estrategia hacia estas regiones.

De este modo las relaciones partenariales entre las RUP, las instituciones comunitarias y los Estados podrán ser dinamizadas para una mejor comprensión de la realidad de la ultraperiferia y una mayor comunicación.

## **B.2 Una respuesta innovadora para hacer frente a los nuevos desafíos**

El enfoque de la Conferencia de Presidentes de las RUP comparte los principios de la declaración de Laeken de diciembre de 2001 sobre los valores de libertad, solidaridad y diversidad en una Europa confrontada a un entorno globalizado sometido a múltiples y rápidas mutaciones. Habida cuenta de su situación geográfica, su población y sus relaciones comerciales culturales e históricas, las regiones ultraperiféricas, participan plenamente en la creación de nuevas oportunidades económicas, expresando su solidaridad en el marco de la cooperación en todos los campos en los que están en disposición de aportar un real valor añadido.

La actual crisis del planeta golpea a la mayoría de las regiones del mundo, aunque no todas disponen de los mismos recursos para hacerle frente ni se encuentran afectadas de la misma forma. Esta crisis acentúa la fragilidad de las regiones ultraperiféricas, en las que el paro, la pobreza y la exclusión social ganan terreno. La agenda social renovada debe desplegar todos los medios a su alcance para reforzar la cohesión social en estas regiones, permitiendo a sus ciudadanos valorizar su potencial y ser los beneficiarios del crecimiento y del desarrollo.

En la actualidad está también abierto el debate sobre los desafíos que se plantean en el horizonte 2020, en el marco de un ejercicio de prospectiva territorial. Aunque los desafíos globales tendrán repercusiones a nivel de toda la UE, sus efectos se dejarán sentir con mayor intensidad en las regiones ultraperiféricas. Estos desafíos son la globalización, el cambio climático, el nuevo modelo energético, la dimensión marítima y la presión demográfica.

### **B.2.1 Ante una globalización acelerada**

La globalización no es un fenómeno nuevo, pero en el contexto actual, en el que se acelera a un ritmo vertiginoso, con una gobernanza incompleta e inadaptada, podría volverse incontrolable. Las RUP aspiran a poder adaptarse sin tardanza a este nuevo contexto mundial.

La liberalización creciente de los intercambios, especialmente de los productos agrícolas, conduce a un aumento del precio de las materias primas. Ello exige aumentar la autonomía y la seguridad alimentaria con el fin de garantizar una

---

<sup>9</sup> El análisis de impacto es indiscutiblemente un instrumento clave de ayuda a la decisión que forma parte del proceso de evaluación de la Comisión Europea. Se sugiere que las directrices para el análisis de impacto de 15 de enero de 2009 integren explícitamente las problemáticas de la ultraperiferia. El Comité de análisis de impacto, órgano independiente sometido a la autoridad del Presidente de la Comisión que tiene por vocación asegurar un apoyo cualitativo y que ejerce un control independiente de los análisis elaborados por los servicios de la Comisión, podría pronunciarse sobre este tema.

mayor disponibilidad de los productos, de mejorar la seguridad sanitaria y de aumentar la seguridad alimentaria. Las RUP pretenden alcanzar una autosuficiencia alimentaria gracias a la preservación de sus producciones tradicionales, a su diversificación y al establecimiento de modelos agrícolas sostenibles basados en una política de calidad exigente. El dinamismo de los nuevos países emergentes provoca un replanteamiento en ciertos sectores de la economía frente a la mayor competencia externa. Así, por ejemplo, las rutas marítimas se han visto rápidamente afectadas. Este proceso acelerado exige una capacidad de adaptación eficaz, sobre todo en las regiones ultraperiféricas, que sufren en primera línea la competencia de países vecinos con bajos costes salariales y producciones o servicios similares, y que se encuentran en las zonas afectadas por estas mutaciones.

La mayor ventaja de que dispone la UE para sacar provecho de la globalización es su mercado único. Sin embargo, las regiones ultraperiféricas siguen siendo especialmente vulnerables, teniendo en cuenta la gran dificultad que representan la lejanía y el aislamiento para poder beneficiarse del mercado único. Las RUP encuentran además dificultades ligadas a la no reciprocidad en la apertura de mercados. Aisladas respecto al continente europeo, caracterizadas por la fragilidad de un tejido económico compuesto esencialmente por empresas muy pequeñas, afectadas por condiciones asimétricas de intercambio con sus vecinos, las RUP se enfrentan a verdaderas dificultades de adaptación, a pesar de estar próximas a economías emergentes, como Africa del Sur, India o Brasil, miembros del G20.

Sin embargo, precisamente esta localización geográfica constituye una de sus mayores potencialidades de cara al futuro y coloca a las RUP en el núcleo de nuevas zonas de crecimiento y de desafío mundial, mostrando aún más si cabe su papel de fronteras activas de la Unión Europea. Las RUP son también plataformas de expresión de los valores europeos: democracia, paz, respeto de los derechos fundamentales y de los derechos humanos. Disponen, además, de un potencial natural y de múltiples conocimientos especializados que hay que preservar y valorizar en su condición de regiones de la UE.

Debe pues buscarse un equilibrio que permita a las RUP beneficiarse de la globalización en la misma medida que cualquier otra región del continente europeo, velando para que las políticas comunitarias aporten respuestas a la vez rápidas y sobre todo coherentes.

### **B.2.2 En primera línea frente a los desafíos del cambio climático**

A menos que se lleven a cabo rápidamente las acciones necesarias, el planeta se enfrenta a un cambio climático irreversible. Las regiones ultraperiféricas están muy expuestas al cambio climático y muy comprometidas con el desarrollo de las energías renovables. Invierten pues en la producción y aprovisionamiento de energías de tipo solar, eólica, geotérmica, hidroeléctrica, energía marina y de explotación de la biomasa. Las RUP, por consiguiente, pueden contribuir incluso en el desafío del aprovisionamiento energético. Pueden constituir un ejemplo de la credibilidad de la UE en el contexto de las ambiciones anunciadas en las negociaciones post Kyoto. Deben además hacer frente a este desafío en un contexto diferente del de la Europa continental, pues no disponen de gaseoductos ni de grandes redes eléctricas para asegurar su aprovisionamiento energético. Esta situación les permite, no obstante, posicionarse como territorios excepcionales de experimentación para desarrollar métodos innovadores de producción energética.

El informe de la Comisión “Regiones 2020”<sup>10</sup> desarrolla un análisis sobre el grado de vulnerabilidad de las regiones europeas frente a los desafíos que se plantean. La mayoría de las RUP no han sido estudiadas, y, cuando han sido citadas, los indicadores de vulnerabilidad utilizados han conducido a resultados incoherentes que no reflejan en ningún caso la realidad de estas regiones.

Las RUP continúan siendo muy dependientes del transporte aéreo. Son las únicas regiones europeas que lo son totalmente para los desplazamientos de personas. Dependen también casi totalmente de la vía marítima para el transporte de mercancías. En este contexto, el objetivo de reducción de las emisiones de CO2 no debería ser sinónimo de encarecimiento de los costes del transporte para la población y las economías ultraperiféricas. Más bien al contrario, debe buscarse sin demora un equilibrio entre el estricto respeto a la preservación del medio ambiente y sus consecuencias sobre los costes.

El desafío del cambio climático exige en paralelo reforzar la capacidad de reacción de las regiones ultraperiféricas. Es comúnmente admitido que uno de los principales obstáculos es el coste elevado de las infraestructuras y de la innovación tecnológica; por lo tanto, es necesario reforzar rápida y decididamente el apoyo presupuestario a los esfuerzos desplegados por las regiones que sufren desventajas y que debido a ello deben gastar más para adoptar medidas de prevención.

El ámbito marítimo es un espacio privilegiado que no abarca solamente las cuestiones de transporte, de pesca o de acuicultura, sino que incluye igualmente los desafíos del cambio climático y los retos energéticos. La escala más apropiada para abordar estas problemáticas es la cuenca marítima, lo que implica que se sitúe a las RUP en el núcleo de las políticas marítimas regionales de cooperación con sus países terceros vecinos de la UE.

### **B.2.3 Confrontadas a la presión demográfica**

A pesar de su diversidad, las trayectorias demográficas y los contextos migratorios de todas las regiones ultraperiféricas pesan de manera importante sobre los territorios y las infraestructuras.

En el continente europeo el envejecimiento acelerado de la población caracteriza actualmente los modelos demográficos, lo que implica una reducción de la población, si no se tiene en cuenta el fenómeno migratorio.

La mayoría de las regiones ultraperiféricas comparten a muy largo plazo las mismas tendencias, aunque algunas se encuentran en el mismo estado del ciclo de transición demográfica continental. Todos los indicadores estadísticos muestran una mayor proporción de jóvenes y, para ciertas regiones, un fuerte crecimiento demográfico sobre un territorio a menudo reducido. Algunas regiones tienen un potencial de crecimiento dinámico mientras que otras muestran una fuerte tendencia al envejecimiento. En cualquier caso, todas estas situaciones requieren el despliegue de los medios apropiados para financiar bienes y servicios públicos esenciales adaptados a las diferentes realidades. La afluencia masiva de inmigrantes en situación irregular aumenta las dificultades de las regiones ultraperiféricas sometidas a esta presión, en términos de acogida, de infraestructuras sanitarias, de educación, de formación y de

---

<sup>10</sup> SEC(2008) 2868.

alojamiento, por ejemplo. La única política a largo plazo para hacer descender esta presión es la cooperación al desarrollo y el diálogo internacional concertado, que son las vías privilegiadas de la UE, pero ello debe acompañarse del apoyo a las medidas inmediatas que deben adoptar las RUP afectadas.

#### **B.2.4 Las líneas estratégicas para responder a estos desafíos**

A pesar de las dificultades a las que se enfrentan, las regiones ultraperiféricas han visto globalmente converger su crecimiento con el de la UE, si bien con diferencias de intensidad entre ellas. Las RUP comparten los grandes objetivos fijados en las estrategias de Lisboa y Gotemburgo: sociedad del conocimiento, competitividad y mantenimiento del desarrollo sostenible, que siguen constituyendo el hilo conductor de las acciones a llevar a cabo.

Pero en este mundo nuevo que ha hecho emerger la crisis financiera, económica y social, la cohesión social, cuyo equilibrio se ha visto ya amenazado, debe continuar siendo la base de todas las políticas a desarrollar. Estas políticas deben tener en cuenta en primer lugar las condiciones a menudo desiguales de acceso al continente europeo, pero también las amenazas particulares y nuevas que afectan a la cohesión de las RUP. Deben también prestar atención a los nuevos sectores que puedan crearse y sean susceptibles de generar empleo.

Las perspectivas de desarrollo a medio y largo plazo de las RUP necesitan que la Unión:

- Apueste por el desarrollo sostenible, aprovechando cada vez que sea posible las oportunidades que ofrecen sus potencialidades, lo que necesita previamente de una verdadera igualdad de oportunidades para los ciudadanos y las empresas de las RUP, basándose para ello en medidas de discriminación positiva cada vez que sea necesario.
- Desarrolle una política europea basada en la solidaridad, que se esfuerce en lograr una mayor coherencia de los aspectos internos y externos de todas las políticas sectoriales comunitarias. Esta política debe conciliar el principio de pertenencia de las RUP a la UE con un posicionamiento geográfico que exige una mejor integración regional.
- Considere que el mercado interior es un instrumento (y no un fin en sí mismo) cuyo objetivo real es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos incluidos los de las regiones ultraperiféricas, y que la adaptación de las políticas comunitarias a la realidad de estas regiones debe constituir el medio para conseguirlo.
- Apoye con mayor coherencia y constancia las oportunidades reales de las RUP en sectores de futuro, permitiéndoles valorizar el sector primario, garantía de seguridad alimentaria, y los demás sectores productivos, que contribuyen a la diversificación de la economía local.

Estas líneas estratégicas ponen de manifiesto que frente a los nuevos desafíos no basta hoy en día con declinar el objetivo de cohesión territorial, sino que hace falta igualmente que todas las políticas comunitarias referidas a las RUP integren una lógica de coherencia territorial.

En caso contrario, las respuestas comunitarias no estarán a la altura de los objetivos y las RUP se arriesgarían a una marginalización que minimizaría los esfuerzos desarrollados hasta este momento para aprovechar su plena pertenencia a la UE.

Las RUP estiman que el lugar que Europa quiera o pueda ocupar en el horizonte 2020 en el mundo de mañana dependerá también en cierta medida de su facultad de transformar los valores de las RUP en verdaderas oportunidades de crecimiento.

## PARTE II: POR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO, DE COMPETITIVIDAD Y DE COHESIÓN

Garantizar la coherencia de las políticas comunitarias con el artículo 299.2 del Tratado y mejorar la toma en consideración de la ultraperiferia debería constituir la base de la estrategia europea a favor de las RUP, en el respeto del principio de tratamiento diferenciado consagrado por el Tratado.

A este respecto, las diferentes comunicaciones de la Comisión europea han definido progresivamente una estrategia global en favor de las RUP en el marco de las agendas de Lisboa y de Gotemburgo. Sin embargo, en la práctica esta estrategia comunitaria sólo se ha traducido parcialmente en las políticas llevadas a cabo.

El camino recorrido en los diez últimos años y la acción comunitaria en favor de estas regiones muestran avances, pero también algunas insuficiencias en términos de consecuencias económicas. El conjunto de las RUP ha progresado en el proceso de convergencia, pero sus desventajas continúan siendo estructurales y permanentes. Las RUP, siguen siendo economías vulnerables y están particularmente expuestas a las mutaciones económicas y financieras, medioambientales, demográficas y tecnológicas.

La continuidad de una estrategia comunitaria específica de desarrollo en favor de la ultraperiferia sigue siendo, por tanto, indispensable.

Las RUP reafirman el destino común que les une. A pesar de sus diferencias, las RUP comparten múltiples semejanzas. En un contexto europeo marcado por la heterogeneidad, hoy más que nunca “nuestras diferencias se asemejan...y nos unen”. Ello apela a un tratamiento conjunto y equitativo de todas las RUP por parte de la Unión que tenga a su vez en cuenta la realidad de cada una de ellas.

La estrategia comunitaria respecto a las RUP debe seguir desarrollándose sobre la base de los tres ejes de acción definidos en 2004 (accesibilidad, competitividad e inserción regional), teniendo en cuenta igualmente los principios postulados en el Memorándum de Cayena de 1999 (igualdad de oportunidades, coherencia, partenariado y valorización de las potencialidades), que deben ser desarrollados de manera apropiada en todas las políticas comunitarias que tengan un impacto en estas regiones.

Por otro lado, la continuidad del objetivo de cohesión económica, social y territorial de las RUP debe constituir un principio vector de la acción comunitaria para reducir las disparidades entre las regiones europeas.

Mediante la adopción del presente Memorándum, las regiones ultraperiféricas reafirman estos objetivos políticos, cuyo desarrollo y aplicación son enunciados a continuación.

## **A. SUPERAR EL AISLAMIENTO: LA APUESTA POR UNA ACCESIBILIDAD ÓPTIMA**

La cuestión de la reducción del déficit de accesibilidad está directamente ligada al principio de **igualdad de oportunidades**, y a la necesidad de colocar a los ciudadanos y las empresas de las RUP en igualdad de condiciones respecto a los ciudadanos y los actores económicos del continente europeo. La correcta aplicación de este principio presenta un impacto muy fuerte sobre el empleo y sobre la actividad económica y social.

Igualmente, es necesario subrayar la persistencia de la inadaptación de ciertas medidas existentes para compensar el déficit de accesibilidad de las RUP, en la medida en que, o bien no toman suficientemente en cuenta sus realidades, o bien se limitan a perseguir un objetivo global establecido a nivel comunitario. Esta constatación requiere reforzar el principio de **coherencia**.

Por otra parte, las RUP quieren promover el atractivo de sus territorios subrayando la ventaja comparativa que constituye su localización geográfica en otros continentes del globo. El potencial de las RUP como puntas de lanza de la UE en las diferentes zonas del mundo debería ser aprovechado. Desde este punto de vista, la reducción del déficit de accesibilidad de las RUP respecto a sus entornos geográficos respectivos, permitiría la presencia real de la Unión en los mismos, contribuyendo así a su acción exterior. El valor añadido que representa una mejor accesibilidad de estas regiones con los países terceros más próximos debe ser reforzado no solamente a través de medidas específicas vinculadas directamente con la política de transportes, sino también facilitando la transferencia de conocimientos en sectores tales como las energías renovables y favoreciendo la implantación, a coste razonable, de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

El balance de la acción comunitaria revela, entre otros problemas, la falta de transversalidad de los instrumentos (la mayoría de las medidas se aplican a los sectores recogidos en el anexo 1 del Tratado), la existencia de dificultades en la definición, la cuantificación y la justificación de los costes adicionales, la inadecuación y la incoherencia en la definición y la aplicación de ciertos instrumentos, así como otros problemas relacionados con el carácter limitado de la competencia en los mercados concernidos.

Sin embargo la Unión dispone de un conjunto de políticas y de instrumentos que, aplicados de manera adaptada, podrían ser utilizados para superar estas dificultades.

### **A.1. Transportes: la exigencia de una mayor coherencia entre objetivos y medios**

Las regiones ultraperiféricas constatan un claro contraste entre, por una parte, el artículo 299.2 apartado 2 del TCE (que pone el acento sobre la gran lejanía respecto al continente europeo) y las recomendaciones expresadas reiteradamente por la Comisión europea sobre la necesidad de reducir el déficit de accesibilidad de estas regiones y, por otra, la inadecuación de los instrumentos de intervención de la política de transportes. Hacen falta medidas que sean operativas y que tengan en cuenta la realidad de las regiones ultraperiféricas. Es fundamental que se garanticen los objetivos destinados a paliar al mismo tiempo la discontinuidad territorial y la insuficiente integración de las RUP en su entorno geográfico.

Las RUP abogan por tanto por que se aplique a las medidas adoptadas una lógica de coherencia territorial que vaya más allá del objetivo de cohesión territorial. Estas medidas deberían apoyarse sobre análisis de impacto detallados que

integren sistemáticamente la cuestión de la adaptación de las propuestas de la Comisión a la situación de las regiones ultraperiféricas, cosa que actualmente no ocurre.

Es preciso, pues, garantizar una dotación financiera suficiente y un mejor acceso a las infraestructuras, prever la existencia de mejores conexiones marítimas y aéreas (tanto internas como externas), y asegurar la eficacia de los mecanismos de compensación de los sobrecostes.

Respecto a las **infraestructuras**, la situación actual de las RUP en el contexto de la planificación de las RTE-T<sup>11</sup> revela que:

- Las RUP están excluidas de la **red de carreteras**, a excepción de las conexiones con los puertos y los aeropuertos de Gran Canaria y Tenerife (Canarias).
- Las RUP están excluidas de la **red de las autopistas del mar**, a excepción de Azores, Canarias y Madeira en lo relativo a la extensión de los principales ejes de las RTE-T a los países terceros vecinos (pero con muchas dificultades de aplicación).
- Las RUP están excluidas de la **red de aeropuertos y de puertos marítimos** según las diferentes clasificaciones establecidas en las Orientaciones comunitarias.
- Las RUP han sido excluidas de los **proyectos prioritarios**, aunque algunos grandes proyectos de infraestructuras hayan sido y estén siendo llevados a cabo en las mismas para paliar su aislamiento (por ejemplo, construcción de aeropuertos). Los proyectos de interconexión entre las RUP y el continente europeo no son considerados prioritarios.

Teniendo en cuenta esta situación y respecto a la **planificación de la red**, las nuevas orientaciones deberían por tanto incluir las conexiones con los puertos y los aeropuertos en todas las RUP (y para todas las islas en el caso de los archipiélagos). Deberían también integrar a los puertos marítimos y los aeropuertos de las RUP en la red prioritaria.

La reciente Comunicación de la Comisión "Conectar África y Europa"<sup>12</sup> ha lanzado el debate para establecer una verdadera red euro-africana de transportes que defina los puntos de conexión entre las redes europeas y africanas, especialmente en lo referente a los puertos y los aeropuertos, tomando las RTE-T como referencia. La Comunicación menciona explícitamente a las RUP y la necesidad de reforzar las conexiones entre estas regiones y los países terceros vecinos. Sin embargo, la insuficiente consideración de las RUP en las RTE-T y la falta de un espacio de cooperación dotado de un instrumento financiero propio pueden conducir una vez más a incoherencias entre los objetivos y los instrumentos. En consecuencia habrá que prestar una atención especial al desarrollo de esta iniciativa<sup>13</sup>

---

11 Ver contribución conjunta de las RUP a la consulta pública de la Comisión Europea de 2009 sobre el Libro Verde de las RTE de Transporte.

12 COM(2009) 301 final.

13 Ver también COM(2009) 495 final sobre América Latina.



Respecto a los mecanismos de financiación de los instrumentos mencionados, en lo que concierne a las RTE-T resulta necesario un reconocimiento explícito de la prioridad política que hay que dar a los proyectos de las RUP, incluyéndolos en la red prioritaria en las nuevas orientaciones comunitarias.

En relación a la mejora de las conexiones aéreas y marítimas de las RUP, las directrices comunitarias sobre la financiación de los aeropuertos y las ayudas estatales a la puesta en marcha para las compañías aéreas que operan a partir de aeropuertos regionales contienen asimismo disposiciones específicas a favor de las RUP, especialmente en lo que se refiere al lanzamiento de nuevas líneas con terceros países vecinos. Dichas excepciones deben ser mantenidas, o incluso reforzadas, dada la escasa dimensión de las compañías aéreas regionales y las dificultades para alcanzar umbrales mínimos de rentabilidad. Adicionalmente, debería favorecerse por parte de la Comisión la conclusión de acuerdos de liberalización del tráfico aéreo con los países terceros vecinos de las RUP.

Por lo que se refiere a las directrices sobre ayudas estatales en el transporte marítimo, dada la imposibilidad de autorizar ayudas al lanzamiento con terceros países vecinos, la Comisión ha reconocido recientemente la posibilidad de utilizar obligaciones de servicio público internacionales. Sin embargo esta posibilidad se enfrenta a numerosas dificultades de índole práctico, lo que recomienda en todo caso una adaptación de las directrices que sea coherente con el objetivo de garantizar la conectividad de las RUP con los terceros países vecinos.

Por su parte, a pesar de los avances en la filosofía del programa “Marco Polo” y la toma en consideración de la situación particular de las RUP, resulta aún necesario adaptar este programa a la realidad de estas regiones<sup>14</sup>.

En cuanto a los mecanismos específicos de compensación de sobrecostes, se plantea la cuestión del reparto de la carga financiera entre las diferentes escalas a nivel comunitario y nacional, así como la cuestión de la simplificación de los procedimientos.

Las instancias comunitarias hace tiempo que han admitido que los dispositivos públicos deben tener en cuenta los efectos de la lejanía en la actividad económica de las RUP. Estas medidas, que en la mayoría de los casos se han traducido en ayudas al funcionamiento, deben ser conservadas y ajustadas cada vez que sea necesario.<sup>15</sup>

Una reflexión se impone, finalmente, sobre la necesidad de un marco sectorial ad-hoc en el ámbito de los transportes que garantice la coherencia de los dispositivos con los objetivos perseguidos, la adaptación a la realidad singular de las RUP y la posibilidad de su aplicación efectiva, cuestiones sobre las que las orientaciones de la actual Política Común de Transportes se han revelado inadaptadas.

## **A.2. - Energía: el reto de la valorización sostenible de los recursos naturales**

La energía en las RUP se caracteriza por el aislamiento total de los sistemas energéticos (agravado en el caso de las

---

<sup>14</sup> Ver contribución conjunta de las RUP a la consulta pública de la Comisión Europea sobre los transportes de 2009.

<sup>15</sup> Por ejemplo, ayuda N389/2008, régimen de compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías no incluidas en el anexo 1 del Tratado CE, desde o hacia las Islas Canarias y ayuda N 391/2008, régimen de compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el Anexo del Tratado CE, de o hacia las Islas Canarias.

regiones archipelágicas), su reducida dimensión en términos de suministro y la fuerte dependencia de una única fuente de energía fósil.

Esta situación única pone de manifiesto la gran vulnerabilidad de nuestros territorios en relación al contexto continental y justifica una intervención comunitaria más importante en este ámbito.

Por otro lado, el cambio climático incidirá indudablemente en el encarecimiento de la producción energética tradicional basada en las energías fósiles y en un aumento de la inseguridad en las condiciones de suministro. Por otra parte, aunque la liberalización de los mercados de la electricidad y del gas sea beneficiosa para la realización del mercado único en este sector, las RUP no podrán beneficiarse de la misma debido a las especificidades de sus mercados.

Las RUP tienen un gran potencial en energías renovables y buscan un abastecimiento en energías limpias que minimice el consumo y la dependencia de los combustibles fósiles. Como ejemplos, pueden mencionarse el Proyecto Hidroeléctrico de El Hierro así como los proyectos de utilización de la energía geotérmica que continúan desarrollándose en Madeira y Azores.

Habida cuenta de su importancia estratégica y del enorme coste de los proyectos que se realizan a escala de las RUP, el desarrollo de este potencial requiere un constante apoyo financiero comunitario así como medidas y acciones positivas adaptadas a las características particulares de cada territorio.

Para garantizar que el marco legislativo no penalice en ningún caso a los consumidores de las RUP en lo relativo a la regularidad de los abastecimientos, la calidad de los servicios y los precios aplicados, es importante velar por que:

- Los proyectos energéticos de las RUP se incluyan en las redes transeuropeas de energía (RTE-E) como proyectos de interés común prioritarios.
- La Comisión estudie rápidamente la posibilidad de una derogación temporal a las normas de calidad de los combustibles, en base al principio de realidad, para permitir a las RUP abastecerse en los países terceros vecinos.

### **A.3. Telecomunicaciones y sociedad de la información: reducir las desigualdades**

La Comisión Europea destacó en 2008<sup>16</sup> que “desarrollando tecnologías punta de la información y la comunicación en su territorio, las RUP pueden transformarse en plataformas de difusión tecnológica y en verdaderos centros de referencia científicos en sus entornos respectivos”.

Por tanto, como ya se afirmara a finales de 2005 en un estudio encargado por la Comisión Europea (DG INFSO y REGIO) y realizado por el Gabinete IDATE sobre los aspectos reglamentarios, de infraestructura y tarificación de los servicios de comunicaciones electrónicas y de las conexiones de alta velocidad en las RUP, *“la constatación (...) en las RUP es un retraso en materia de acceso con relación a los países de origen y, más ampliamente, con relación a la*

---

16 COM(2008) 624 final.

*media europea, tanto por lo que concierne a la calidad de los servicios propuestos como a las tarifas. El punto crucial de la problemática que se plantea en la penetración de la sociedad de la información en el seno de las RUP se basa en el concepto de distancia que separa estas regiones de sus países de origen. (...) Los sobrecostes de los enlaces de telecomunicaciones intercontinentales que de ello se derivan, representan una restricción enorme al desarrollo de la competencia, al despliegue de las redes y la disponibilidad de los servicios, a la calidad del servicio ofertado y al aseguramiento de las comunicaciones electrónicas internacionales”.*

Así pues por ejemplo, La Reunión y Madeira están conectados al continente europeo por un único cable submarino, cuyo acceso y seguridad representan un sobrecoste muy significativo. En el caso de Azores, la conexión en las islas de Flores y Corvo sólo está garantizada por satélite. Estos sobrecostes, vinculados a los efectos de la lejanía y del escaso volumen, deben seguir siendo objeto de consideración en el enfoque adoptado por la Comisión. Se trata de una realidad consustancial a nuestras regiones que tiene una clara incidencia sobre el despliegue de las infraestructuras, la calidad y las tarifas de los servicios de las comunicaciones electrónicas. Este aspecto las diferencia de la situación que puede encontrarse en las regiones situadas en el continente europeo. Ilustra también la escasa profundización, incluso a nivel de las autoridades comunitarias, en el conocimiento de las condiciones de la competencia en estas regiones, teniendo en cuenta que, por su aislamiento, dependen para sus comunicaciones de una única infraestructura (un único cable).

En la actualidad, las RUP constatan igualmente que existe un retraso persistente en el despliegue de las TIC en su territorio cada vez que una nueva tecnología innovadora y con buenas prestaciones se da a conocer, debido a sus dificultades de acceso a las TIC por los efectos de las desventajas de la ultraperiferia (ejemplo: las conexiones de muy alta velocidad a través de las redes de acceso de nueva generación - redes NGA). Además, las limitaciones del mercado en regiones alejadas, aisladas y de pequeño tamaño implican dificultades añadidas.

Así pues, partiendo de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades, y con la ambición compartida con la Comisión de convertir a las RUP en plataformas de difusión tecnológica y verdaderos centros de referencia científicos en sus entornos respectivos, se propone:

- Que en materia de ayudas de Estado, de acuerdo con el principio aceptado por la Comisión de que una intervención pública es a veces necesaria “para corregir los fallos del mercado” y para “contribuir a reducir la brecha digital”, se aplique un tratamiento diferenciado para estas regiones en el marco de las nuevas Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha<sup>17</sup>. Las RUP lamentan que hasta ahora la Comisión no haya tenido en cuenta en absoluto su situación particular.
- Que se establezcan soluciones específicas en el marco de la liberalización de los servicios, habida cuenta de la situación de las RUP en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información, con el fin de garantizar que la oferta de servicios de telecomunicaciones tenga el mismo nivel de calidad y tarifas que en el resto de regiones europeas, en virtud del principio de igualdad de oportunidades, recurriendo para ello, si fuera necesario, a las obligaciones de servicio público.

---

17 DOUE C 235 de 30.9.2009.

## B. LA CREACIÓN DE UN ENTORNO PROPICIO A LA COMPETITIVIDAD DE LAS RUP

Los Jefes de Estado y de Gobierno se fijaron en el año 2000, en Lisboa, el objetivo de hacer de Europa “la economía del conocimiento más competitiva del mundo” para el año 2010. De acuerdo con estas orientaciones, las RUP continúan afrontando el reto de la competitividad económica de sus territorios a través de una estrategia basada en el desarrollo de su potencial endógeno. Sin embargo, las desventajas de la ultraperiferia limitan su capacidad de adaptarse a las evoluciones futuras y de estar preparadas para ello.

En 1999, en el Memorándum de Cayena, los Presidentes de las RUP ya señalaron el hecho de que la valorización de las ventajas de estas regiones constituía la vía para garantizar un desarrollo endógeno y sostenible, destacando:

- el mantenimiento del apoyo al sector primario;
- el refuerzo del apoyo al sector productivo y al desarrollo de las empresas; y
- la concentración en las RUP de acciones en sectores estratégicos de futuro como, por ejemplo, la sociedad de la información, el medio ambiente, la educación y la formación, la innovación, la investigación,...

Las principales medidas propuestas para la ultraperiferia pretenden así partir de una realidad territorial específica y utilizarla como una ventaja y no como un obstáculo al desarrollo regional.

Diez años después, el objetivo a alcanzar por las RUP debe seguir siendo luchar por el desarrollo en sectores en los que tengan un especial potencial de especialización, como la agroalimentación, la biodiversidad, las energías renovables, la astrofísica, la ciencia aeroespacial, la protección civil, la oceanografía, o la sismología, por citar sólo algunos.

No obstante, el desarrollo de este potencial necesita del reconocimiento previo de un marco teórico global basado en la igualdad de oportunidades, que sitúe a estos sectores en una situación de partida comparable a la de otros sectores del continente, lo que implica la adopción de medidas de “discriminación positiva” destinadas a consolidarlos.

Teniendo en cuenta las imperfecciones del mercado de las RUP, para garantizar la **igualdad de oportunidades** y la cohesión, resulta necesario mantener mecanismos de compensación de sus costes adicionales específicos, flexibilizando la aplicación de las normas de competencia y de los criterios establecidos en las demás políticas comunitarias afectadas.

Por otra parte, el carácter horizontal de las medidas en favor de los RUP y el impacto de las numerosas acciones comunitarias refuerzan la necesidad de una mayor coherencia respecto a las RUP. Así, es indispensable que se realicen de manera sistemática los análisis de impacto de medidas que tengan un alcance general<sup>18</sup> para tener en cuenta las condiciones y las características particulares de las RUP.

Conviene recordar, en fin, que el objetivo de reforzar la competitividad de las RUP debe basarse en **un partenariado activo** entre la Comisión, los Estados miembros y las RUP y que las decisiones públicas comunitarias que afecten

---

18 COM(2002) 276 final - SEC(2007) 926 - Las directrices de la Comisión europea para el análisis de impacto del 15.01.2009 (SEC(2009) 92 - SEC(2009) 55).

particularmente a estas regiones han de implicar la consulta y participación previa de las mismas.

Las propuestas que incluimos a continuación se basan fundamentalmente en el principio de valorización de las potencialidades, pero sólo tienen sentido si se inspiran en el principio de igualdad de oportunidades y se aplican en el marco de las políticas comunitarias.

## **B.1. La preservación de los sectores denominados « tradicionales »**

### **B.1.1. - Apoyar la agricultura desde la óptica de la autosuficiencia alimentaria y de la competitividad.**

En la actualidad, la producción agrícola de las RUP se caracteriza por una fragilidad extrema, habida cuenta de los factores naturales y económicos de producción. Sigue constituyendo un elemento importante de la economía local, en particular en términos de empleo, y favorece también el desarrollo de la industria agroalimentaria local, que representa la parte más importante de la producción industrial de estas regiones. Por otro lado, en el contexto específico de las RUP, la actividad agrícola adquirirá aún una mayor importancia en la lucha contra el cambio climático

Se trata de una producción fuertemente especializada en algunas producciones emblemáticas (en particular, caña de azúcar, plátano, tomate, leche y carne de buey, vino, arroz, productos hortofrutícolas, madera), que deben enfrentarse a la competencia en los mercados mundiales de productores con menores costes de producción, particularmente salariales.

En el conjunto de las RUP la superficie agrícola es muy reducida en relación con la superficie total de las regiones y sufre una fuerte presión territorial debida al pequeño tamaño del territorio combinado con un relieve difícil (a excepción de Guyana, si bien ésta se enclava en la selva amazónica). Por otra parte, en la mayoría de las RUP la producción agrícola se caracteriza por una dualidad muy marcada entre una agricultura orientada hacia la exportación y una agricultura de abastecimiento de los mercados locales. La producción presenta un escaso grado de diversificación de cultivos y se caracteriza por el pequeño tamaño de las explotaciones. A todo ello se añaden las dificultades que derivan de la lejanía, la dimensión reducida de los mercados locales, una fuerte densidad de población, en algunos casos su fragmentación, las condiciones climáticas a veces difíciles para la producción agrícola o los riesgos naturales, factores que contribuyen a reducir considerablemente la competitividad de la agricultura de las RUP. Por último, la agricultura local presenta una fuerte dependencia del exterior, tanto en el suministro de insumos (abono y productos fitosanitarios, semillas, embalajes, etc.) como en la comercialización de los productos, en un contexto geográfico muy alejado de las fuentes de suministro y de los mercados.

Esta dependencia del exterior se traduce en una fuerte vulnerabilidad en el suministro y resalta la importancia del mantenimiento de la agricultura local para contribuir a uno de sus objetivos prioritarios, que es el de la autosuficiencia alimentaria.

La agricultura constituye además un sector estratégico que es necesario preservar debido a su carácter multifuncional. Es un sector que posee una importancia que supera con mucho su contribución al PIB, lo que justifica plenamente que todas las medidas de apoyo específicas a la agricultura de las RUP - tanto en el marco de la PAC como del segundo pilar - se mantengan o incluso se refuercen de manera duradera.

Por otra parte, tal y como indica la Comisión Europea<sup>19</sup>, *“la originalidad de los productos agrícolas de las RUP y su calidad merecen ser más conocidas. El desarrollo económico de las RUP también pasa por la exportación de productos atractivos por su calidad y por sus características específicas; por ejemplo, el ron con denominación de origen controlada de Martinica, la piña Victoria de la Isla de La Reunión, o el melón de las Antillas, el vino de Madeira, los quesos y el té de las Azores, los vinos y los quesos con denominación de origen controlada de las Islas Canarias, o incluso las flores y plantas ornamentales procedentes de todas las regiones ultraperiféricas”*.

Las RUP consideran que es indispensable llevar a cabo una política de calidad de sus productos agrícolas que tenga en cuenta todas sus particularidades.

Sin embargo, la producción destinada a la exportación debe hacer frente a unos costes excesivos (esencialmente vinculados al coste de la mano de obra y a los fletes) y a una fuerte competencia de la producción de los países del mercado regional (países ACP, cuenca mediterránea, etc.) que también venden su producción en el continente europeo, en condiciones de acceso con frecuencia más favorables.

El caso del plátano comunitario es un ejemplo patente de la desprotección progresiva de los principales productos de exportación de las RUP.

La liberalización de los mercados de productos agrícolas afecta también al resto de las producciones agrícolas de exportación de las RUP, como el azúcar y el subsector hortofrutícola.

En definitiva, el mantenimiento de una preferencia comunitaria que tenga en cuenta la evolución de la situación del mercado europeo y de las rentas de los agricultores, requiere medidas complementarias de apoyo para que ésta sea real y permanente y no se vea continuamente reducida.

Debe preservarse el tratamiento diferenciado del que siempre han disfrutado las RUP en el marco de una política de compensación de los sobrecostes de producción de su agricultura.

Además de ello, debería establecerse una estrategia de diferenciación cualitativa y de refuerzo de los conocimientos técnicos.

Esta estrategia de diferenciación, por ejemplo en el ámbito de la agricultura biológica, es indispensable para aprovechar oportunidades interesantes y para obtener ventajas competitivas.

Del mismo modo, la UE debe mantener el equilibrio necesario entre el sector agrícola tradicional, la actividad turística y, cuando proceda, la explotación forestal, dado el papel que juega la agricultura en la conservación, el mantenimiento del paisaje natural, el reclamo turístico y la ordenación del territorio.

Resulta, en fin, indispensable no sólo mantener, sino incluso reforzar y mejorar la adaptación de las medidas de apoyo previstas en el marco del segundo pilar de la PAC (apartado de desarrollo rural) que deben ser más coherentes con las

---

<sup>19</sup> CF COM(2008) 642 final.

medidas de la política regional.

En virtud de todo cuanto antecede, de cara al periodo posterior a 2013, las RUP abogan por:

- Mantener los dispositivos de los programas POSEI, dotándolos de los adecuados medios financieros para cubrir los principales productos agrícolas de las RUP;
- Mantener tras la próxima reforma de la PAC las excepciones a la aplicación del desacoplamiento y de la modulación de las ayudas en el marco del primer pilar de la PAC;
- Mantener las derogaciones estructurales concedidas a la ultraperiferia y reservar a las RUP un acceso privilegiado al fondo europeo agrícola de desarrollo rural;
- Proteger la producción lechera regional a través del mantenimiento del régimen de cuotas lácteas en la UE después de 2015, o mediante mecanismos alternativos en caso de desaparición de dicho régimen.
- Lanzar, sin demora, un estudio de impacto actualizado sobre los efectos de la liberalización comercial en la economía de las RUP, proponiendo medidas para la conservación de la agricultura de las RUP, en particular de la agricultura de exportación.

### **B.1.2. - La Pesca y la acuicultura**

Las siete regiones comparten una situación común sobre la cuestión pesquera que defienden con fuerza: la importancia de una actividad tradicional esencial, no sólo para el equilibrio económico y social, sino también para la gestión de su territorio. Es, por lo tanto, sorprendente que el Libro Verde sobre el futuro de la PPC - adoptado por la Comisión el 23 de abril de 2009 y sobre el que está abierta una consulta pública hasta el 31 de diciembre de 2009 - no contenga ninguna referencia a la situación especial de las RUP.

Dicha consulta plantea cuestiones fundamentales para las RUP, como la manera de garantizar el carácter sostenible y la viabilidad del sector pesquero a largo plazo, la adaptación de la capacidad de las flotas o las preocupaciones sociales, incluyendo reflexiones sobre sostenibilidad ecológica, la protección de las flotas costeras artesanales, el acceso a los recursos pesqueros, la integración de la PCP en la política marítima, o los acuerdos internacionales.

Al margen de las propuestas y reflexiones contenidas en el presente documento, las RUP no dejarán, pues, de aportar su especial visión en dicha consulta pública.

La Unión Europea ha aplicado tradicionalmente una política de apoyo a la pesca en las RUP que se ha plasmado en un conjunto de medidas relacionadas con distintos aspectos de la política pesquera común. La importancia de este sector justifica la profundización en alguna de estas medidas específicas para el período posterior a 2013:

- En materia de sostenibilidad económica, ecológica y social de las actividades de pesca en las RUP, quedan por definir disposiciones específicas de gestión y protección de los recursos marinos en estas zonas marítimas, que permitan garantizar la estabilidad y la permanencia de la actividad de pesca en las colectividades locales.

- La gestión adecuada de la PPC en las RUP demanda también la posibilidad de crear un Consejo Consultivo Regional (CCR) específico para las RUP acompañado de los medios financieros adecuados, estableciendo nuevas zonas en este ámbito en el marco de la Decisión 2004/585/CE<sup>20</sup>.
- Por lo que se refiere al Fondo europeo para la pesca, es importante prever el mantenimiento de los porcentajes bonificados de cofinanciación, acompañado de una simplificación de los procedimientos de gestión.
- Las ayudas a la creación de organizaciones de productores deberían poder concederse sin ser degresivas ni limitadas en el tiempo, con el fin de tener en cuenta las desventajas de la ultraperiferia<sup>21</sup>. Al tratarse de ayudas al funcionamiento, la Comisión debería aplicar aquí el criterio de la coherencia<sup>22</sup>
- Resulta necesario mantener los dispositivos específicos de compensación de los costes adicionales para la comercialización de los productos pesqueros más allá de 2013, teniendo en cuenta las limitaciones estructurales y permanentes que afectan al sector. Esta medida debería poder completarse con otras medidas de apoyo al sector pesquero y a la acuicultura (producción local), de manera similar al enfoque aplicado en los programas del POSEI agrícola.
- En cuanto a las ayudas de Estado, es importante reorientar el texto de 2008<sup>23</sup> en la línea del que le precedía<sup>24</sup> y que era más favorable para las regiones ultraperiféricas<sup>25</sup>
- Mantener la posibilidad de conceder suspensiones temporales, o incluso exenciones, de los derechos del arancel aduanero común para los productos pesqueros.
- Por lo que se refiere a la acuicultura, es necesario prever medidas para la valorización de un sector que puede contribuir a la conservación de los recursos pesqueros.
- En relación con la flota pesquera conviene:
  - Conservar la posibilidad de seguir desarrollando las flotas establecidas en las RUP en función de los recursos disponibles;

<sup>20</sup> DOUE L 256 del 3.8.2004.

<sup>21</sup> Hoy en día el Reglamento (CE) n°1198/2006 sobre el FEP exige en su artículo 37 que sus ayudas sean degresivas y limitadas a 3 años. DOUE L 223 de 15.08.2006.

<sup>22</sup> A semejanza de los dispositivos de ayudas al funcionamiento de las líneas directrices de las ayudas de Estado de finalidad regional y que pueden ser autorizadas sin ser decrecientes ni limitadas en el tiempo.

<sup>23</sup> DOUE C 84 de 3.4.2008.

<sup>24</sup> DOUE C 19 de 20.1.2001.

<sup>25</sup> Apartado 2.9.5 "las ayudas destinadas a responder a las necesidades de las Regiones ultraperiféricas se examinarán individualmente, habida cuenta de las disposiciones del apartado 2 del artículo 299, del Tratado CE y de la compatibilidad de las medidas concernidas con los objetivos de la política pesquera común y de su potencial efecto sobre la competencia en estas regiones así como en las otras partes de la Comunidad.



- Mantener un encuadramiento la flota por especialidades y en función de las particularidades de cada RUP;
  - Abrir sin demora el debate sobre las ayudas a la renovación de la flota, teniendo en cuenta la realidad de cada una de las cuencas marítimas de las RUP;
  - Prorrogar las ayudas a la modernización de la flota;
- Resulta también primordial garantizar el principio de coherencia de la PPC, ya que las RUP participan de sus aspectos internos y externos a causa de su localización geográfica. Esta situación las hace especialmente sensibles a las evoluciones internacionales, tanto respecto a los acuerdos pesqueros bilaterales que pueda concluir la UE con países terceros vecinos, como respecto a los acuerdos que emanan de organizaciones pesqueras regionales<sup>26</sup>.
  - Paralelamente, esta cuestión requiere la realización urgente de un análisis de impacto previo sobre la mejora de la gobernanza marítima en estas áreas específicas (planificación del espacio marítimo, investigación marina y marítima, vigilancia marítima integrada, cooperación regional).

Finalmente, es importante seguir garantizando la protección de los recursos pesqueros y de la biodiversidad marina, aplicando al mismo tiempo una política basada en el principio de gestión de proximidad y de gestión preventiva que permita garantizar el futuro de la pesca y de las comunidades marítimas de las RUP.

## **B.2. Los demás sectores productivos: un potencial de innovación por desarrollar**

### **B.2.1. La industria: a favor de una estrategia integrada**

Tradicionalmente en las RUP la existencia y la acumulación de costes adicionales perjudican el desarrollo equilibrado del sector industrial.

Las cuestiones de la lejanía y de la insularidad originan unos determinados costes adicionales de transporte. A estos se añaden los costes asociados a la carencia de recursos productivos (fuentes de energía) y de materias primas, o que resultan del efecto del tamaño reducido del mercado en las funciones de producción de las empresas (escasas economías de escala).

En la economía local, estos costes adicionales tienen consecuencias en la mayoría de los sectores productivos de bienes, como el tamaño reducido de las empresas, la excesiva interdependencia de las actividades, una diversificación limitada por su escaso volumen, la dificultad para gestionar los residuos industriales y/o peligrosos, que para alguna de estas regiones deben ser exportados, la limitación en el acceso a servicios especializados y de mantenimiento, de formación de cuadros y de técnicos de empresa, un volumen limitado de exportaciones y una fuerte dependencia del exterior (en particular, del continente europeo).

---

<sup>26</sup> Ejemplo: La Reunión que es una región ultraperiférica francesa está representada por la Unión Europea en el seno de la Comisión del Atún para el Océano Indico (CTOI), mientras que Francia representa a Mayotte y a las Tierras Australes y Antárticas Francesas.

Todo ello hace que el sector productivo de bienes sea especialmente vulnerable a ciertos factores como la globalización y la deslocalización industrial, la competencia de las producciones exteriores debido a la consideración de las RUP como mercados residuales, o la fuerte dependencia de las energías fósiles y de las materias primas del exterior.

A pesar de todas estas dificultades, el sector productivo de bienes en las RUP aporta a la economía de estas regiones un empleo más estable y con mayor cualificación, genera conocimiento en su proceso de investigación de productos y mantiene una estrecha vinculación con las universidades y los centros del conocimiento, reduciendo así la dependencia del exterior.

Esto explica que muchos sectores de actividad hayan podido desarrollarse sólo gracias al establecimiento de diferentes instrumentos de apoyo comunitarios, sin los cuales su supervivencia se vería cuestionada.

El mantenimiento de todas estas medidas de apoyo al sector industrial (ayudas de estado con finalidad regional, ayudas al transporte de mercancías, medidas fiscales vinculadas a la zona franca de Madeira, diferencial de tasa en el ALEM y "Octroi de mer", Régimen Específico de Abastecimiento, etc.) con las necesarias adaptaciones, es vital para la subsistencia de una actividad productiva y de transformación en las RUP.

Pero más allá de la adopción de medidas puntuales se requiere también la consolidación de una estrategia integrada de apoyo al sector productivo de bienes de las RUP que aborde de manera comprensiva y coherente sus singularidades, sus costes adicionales específicos y sus necesidades.

En algunas RUP habrían de tenerse en cuenta asimismo las implicaciones derivadas del fenómeno de la doble insularidad, analizando todas aquellas medidas que contribuyan al mantenimiento y modernización de las industrias situadas en las islas más periféricas.

### **B.2.2.- Los servicios: apoyar un potencial de crecimiento y de innovación**

En las economías de las RUP, el sector servicios representa, en general, una parte importante del empleo y un porcentaje elevado del PIB, contrariamente a las tendencias que muestran las regiones continentales.

La innovación, definida brevemente "como sinónimo de producir, asimilar y explotar con éxito la novedad en el ámbito económico y social"<sup>27</sup>, es uno de los pilares de la estrategia de Lisboa. La empresa se encuentra en el centro del proceso de innovación.

Las empresas de servicios innovan tanto como las empresas industriales, pero se trata de una innovación diferente a la innovación tecnológica o "de ruptura". La necesaria adaptación de la empresa a su entorno, especialmente en las RUP, obliga a desarrollar e imaginar organizaciones y modos de funcionamiento específicos.

No obstante, las políticas de apoyo a la innovación en los servicios no han sido aún suficientemente desarrolladas

---

27 COM(2003)112 final.

en la UE. Tratándose de un sector crucial en las RUP, estas regiones abogan por un mayor apoyo a la innovación en los servicios, incluyendo la definición de esquemas organizativos en el marco de la revisión en curso de la política de innovación comunitaria.

Teniendo en cuenta la importancia del turismo en la economía de las RUP, se propone que:

- conforme a las disposiciones aprobadas por la Comisión, se anime a las empresas a apostar por la excelencia, adoptando normas de calidad elevadas, aplicando la innovación y ofreciendo servicios respetuosos con el medio ambiente. En este marco, es importante considerar el turismo como un sector prioritario en la iniciativa lanzada en 2008 por la Comisión sobre “Mercados portadores” (LMI), que identifica los mercados de productos y servicios innovadores en los que la innovación es necesaria y posible.
- Se tenga en cuenta la influencia de políticas europeas como el medio ambiente, los transportes, el empleo o la investigación sobre el turismo y su sostenibilidad. El ejemplo de integración de las RUP en el sistema comunitario de comercio de derechos de emisión de gas de efecto invernadero en el transporte aéreo es, una vez más, revelador y recuerda la necesidad de análisis de impacto apropiados.

De manera más general, la aplicación de las políticas comunitarias en el sector servicios muestra también incoherencias con respecto a la situación específica de las RUP. Así, la Directiva de servicios<sup>28</sup> no prevé disposiciones específicas para las RUP respecto del conjunto del territorio comunitario. Cabe pues preguntarse si no hubiera sido conveniente haber procedido previamente a la realización de un análisis exhaustivo del impacto que una liberalización de esta envergadura puede tener en territorios fragmentados y muy alejados del continente.

### **B.3.- Los sectores y ámbitos de futuro: terrenos de experimentación y de excelencia**

#### **B.3.1.- La investigación, el desarrollo y la innovación**

La situación particular de las RUP en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación ha sido reconocida también, tanto por la Comisión Europea como por los Estados miembros respectivos.

Las características únicas de las RUP en términos geográficos y climáticos constituyen ventajas específicas para el desarrollo de determinadas acciones en ámbitos como la biodiversidad, los recursos marinos, el cambio climático, las energías renovables y el agua, el medio ambiente, los recursos naturales, la salud y las nuevas tecnologías.

Muy particularmente en los ámbitos de los recursos naturales y la biodiversidad, las RUP representan para la investigación europea el acceso privilegiado a ecosistemas tropicales, con una biodiversidad y una agricultura únicas, que permiten la investigación en el marco del Espacio Europeo de Investigación como “laboratorios naturales”. Son también lugares propicios para la experimentación.

---

28 DOUE L 376 de 27.12.2006.

En el marco de los programas operativos del FEDER y del FSE 2007-2013, las RUP han apostado por una elevada concentración de gastos en áreas contempladas en la Estrategia de Lisboa, elaborando estrategias regionales de innovación y reforzando el desarrollo del potencial humano en el sector de la investigación y la innovación.

A pesar de todas las potencialidades y de todos los esfuerzos, las RUP siguen encontrando más dificultades que otras regiones para mejorar los factores que contribuyen a la competencia, al crecimiento y al empleo conforme a la Estrategia de Lisboa, especialmente en el ámbito de la I+D+i. En este sentido, la organización de la investigación en las RUP se encuentra débilmente estructurada, ya que comprende esencialmente organismos públicos nacionales o locales, con una presencia muy débil de empresas innovadoras con actividades de I+D.

También existen dificultades en lo que respecta al mantenimiento de los recursos humanos altamente cualificados, que impiden la constitución de la masa crítica mínima necesaria para el desarrollo de ciertas actividades de investigación, a pesar de la existencia de una población joven con un nivel de formación cada vez más eficiente, que sería interesante atraer hacia actividades de investigación.

Por otra parte, hay que destacar las dificultades para la integración efectiva de los equipos de investigación de las RUP en las grandes redes y proyectos y en los programas europeos de investigación, lo que, a pesar de los avances registrados, requiere de un mejor acceso a los instrumentos previstos en el contexto de los Programas Marco de I+D y, en un sentido más amplio, en el Espacio Europeo de la Investigación (EEI).

El criterio de excelencia aplicado a la política europea de I+D no debe contradecir el objetivo de cohesión territorial de esta política. Sería necesario realizar un análisis del impacto territorial de la misma que permita establecer estrategias apropiadas para dinamizar el territorio europeo de forma equilibrada, aplicando, por ejemplo, discriminaciones positivas específicas que posibiliten la participación de las empresas de las RUP en los proyectos de competencia competitiva.

Resulta asimismo indispensable llevar a cabo una iniciativa de reestructuración y coordinación de las acciones que pueda asegurar la coherencia de los proyectos a desarrollar por los distintos actores implicados en este proceso, a nivel comunitario, nacional y regional.

En este contexto, las RUP se felicitan de la propuesta de la Comisión europea de organizar conjuntamente con las RUP sesiones de información tendentes a explicar mejor el funcionamiento de los instrumentos y políticas comunitarios, particularmente en lo que se refiere al VII Programa Marco de IDT<sup>29</sup>; sin embargo, dicha propuesta llega con un poco de retraso para el periodo actual y requiere de un partenariado activo con las autoridades regionales y una evaluación detallada de los resultados obtenidos y de las dificultades encontradas de cara a la preparación de las candidaturas que aún se pueden presentar en el marco de las convocatorias del VII Programa Marco de IDT.

El objetivo, en todo caso, es que las RUP puedan convertirse en plataformas de difusión tecnológica y en verdaderos centros de referencia científicos en sus entornos respectivos.<sup>30</sup> Las RUP apuestan por diversificar su economía a través

---

29 COM(2008) 642 final.

30 COM(2008) 642 final.

del conocimiento. Como ejemplo, las RUP desarrollan proyectos en ámbitos tales como la investigación oceanográfica de los recursos marinos y futuros proyectos que exigen un apoyo permanente de la UE (MADE<sup>31</sup> y CONDOR<sup>32</sup> en Azores). Otro ejemplo lo encontramos en Guadalupe que está desarrollando un Centro de Recursos Biológicos (CRB) en el ámbito tropical.

En Canarias, entre las últimas iniciativas figura la creación del Centro Internacional de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, destinado a promover la actividad científica y tecnológica en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

En el ámbito de la astronomía, tras haberse inaugurado recientemente el Gran Telescopio de Canarias, las autoridades españolas apoyan la aspiración de Canarias de albergar el Superttelescopio Europeo (E-ELT). La Reunión, ante el reto de la seguridad alimentaria y de la investigación biomédica en un entorno especialmente sensible a los riesgos epidemiológicos, se ha dotado de una plataforma de alta tecnicidad con el proyecto "CYROI"<sup>33</sup>, apoyado por el FEDER.

Las propuestas de las RUP contenidas en el Plan de Acción para la Investigación, el Desarrollo, la Demostración y la Innovación que se adjuntó a la contribución conjunta de las RUP de 2 de junio de 2003 sobre el desarrollo del artículo 299.2 TCE, siguen siendo de plena actualidad. Se solicita, por tanto, que se recojan en el marco del VIII Programa Marco de IDT.

En este contexto, sería necesaria la creación de una convocatoria de proyectos para las RUP en el programa específico "Cooperación"<sup>34</sup> de los Programas Marco de IDT, que facilitara su cooperación con los terceros países vecinos, asociando también a otras regiones europeas dotadas de grandes centros de investigación sobre la base de una cooperación tripartita.

### **B.3.2.- Valorizar el medio ambiente**

A escala global, los recursos naturales de las RUP revisten una importancia fundamental para la biodiversidad. Éstas poseen una riqueza única en la UE. El reto es garantizar un desarrollo equilibrado de estas regiones preservando al mismo tiempo esta riqueza biológica.

La gestión del medio ambiente en las RUP plantea asimismo dificultades completamente diferentes de las encontradas en otras regiones comunitarias.

La amenaza de catástrofes naturales, la introducción de especies animales o vegetales no endémicas, entre otras amenazas, representan un serio peligro para la protección de los espacios naturales en un corto lapso de tiempo. Aparte de todo esto, los problemas vinculados al agua (carencia o, al contrario, sobreabundancia) y la problemática

---

31 Mitigating Adverse Ecological impacts of open oceans fisheries – MADE.

32 Observatorio para el estudio a largo plazo y gestión de los ecosistemas de montes submarinos en Azores.

33 CYROI: Ciclotrón de La Reunión "Océano Indico". Ver: [www.cyroi.fr](http://www.cyroi.fr).

34 DOUE L 400 de 30.12.2006.

de la difícil gestión de los residuos en todas las RUP constituyen igualmente cuestiones importantes y preocupantes, teniendo en cuenta la dimensión reducida y la gran fragmentación de los territorios.

El cumplimiento de los objetivos medioambientales exige importantes inversiones que implican elevados costes para estos territorios, muy superiores a los soportados por las regiones del continente, debido a su carácter insular y alejado, siendo aún mayores en el caso de archipiélagos.

Además, la dimensión reducida y los múltiples espacios naturales protegidos hacen aún más difícil la implantación de infraestructuras necesarias que garanticen una gestión correcta de los recursos, sobre todo en materia de residuos, de energía y de recursos hídricos.

Los progresos realizados no habrían sido posibles sin el apoyo comunitario, no sólo de los Fondos Estructurales, sino también de forma importante a través de otras intervenciones específicas que han contribuido a la mejora de las condiciones medioambientales, a una mayor toma de conciencia y a un cambio de los hábitos y comportamientos de la población de las RUP.

A pesar de estos esfuerzos, subsisten aún necesidades y objetivos difíciles de alcanzar sin el apoyo financiero de la UE. Por otra parte, la adaptación de la norma comunitaria debe respetar los principios de coherencia y, sobre todo, de proporcionalidad.

Las prioridades de los programas de acción comunitarios para el medio ambiente, deben continuar incorporando las preocupaciones relativas a la protección del medio ambiente de las RUP, tales como el cambio climático, las energías renovables, la protección de la biodiversidad, la gestión de las zonas costeras o la prevención de riesgos, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos.

Las propuestas de la Comisión Europea<sup>35</sup> para elaborar un plan facultativo de conservación de la naturaleza en las RUP, basado en la experiencia de Natura 2000, o para desarrollar y aplicar medidas encaminadas a luchar contra las especies invasoras ofrecen también futuras pistas de reflexión y de acción que no deben ser abandonadas.

En este contexto y habida cuenta del hecho de que las RUP son las mayores contribuidoras netas en términos de biodiversidad y de que son por tanto muy vulnerables a los desafíos del cambio climático, es necesario recordar la importancia que instrumentos adicionales específicos como REGIS o el POSEI-Medio Ambiente han tenido para la conservación de esta riqueza. Se trata de un enfoque que debe ser reiterado en el marco de futuras intervenciones comunitarias.

### **B.3.3.- La educación, la formación y el empleo**

La Estrategia de Lisboa propuso unas líneas de acción para la modernización del modelo social europeo, invirtiendo en recursos humanos y luchando contra la exclusión social. La reorientación de los gastos hacia inversiones en

---

<sup>35</sup> COM(2008) 642 final.

capital físico y humano y en el ámbito del conocimiento contribuye a estimular el crecimiento. La importancia de la inversión en capital humano constituye un elemento indispensable para la promoción de la competitividad europea, para la obtención de elevados índices de crecimiento y de empleo y para la evolución de una sociedad basada en el conocimiento.

Las dificultades de aplicación de esta Estrategia de Lisboa se hacen más patentes en las RUP. La lejanía, la pequeña dimensión del mercado interno y la fuerte dependencia de un pequeño número de sectores productivos, la brecha tecnológica y de conectividad, las elevadas tasas de abandono escolar y las altas tasas de desempleo –sobre todo juvenil–, limitan las posibilidades de alcanzar este crecimiento económico sostenible.

La adaptación de la Estrategia de Lisboa a la situación de las RUP es, por lo tanto, indispensable en conformidad con el artículo 299.2 TCE. Sin embargo, en materia de educación, formación y empleo, se constata que esta indispensable adaptación no se ha llevado a cabo.

En materia **de empleo**, el crecimiento de la población ha incrementado la oferta de mano de obra. Sin embargo este aumento de la mano de obra se sitúa en un contexto de grave crisis financiera, económica y social mundial, lo que ha generado excedentes permanentes de mano de obra e índices de desempleo que están en torno al 25% en casi todas las RUP.

El proceso de convergencia de las RUP se ralentiza al mismo tiempo que a éstas les cuesta alcanzar los niveles de cohesión económica y social adecuados.

Por otro lado, el tejido empresarial en las RUP se caracteriza por el reducido tamaño de sus empresas, cuya capacidad de contratación es relativamente baja. Estas microempresas están confrontadas además a las dificultades mayores propias de la ultraperiferia, cuyo mercado es estrecho, frágil y muy poco diversificado. En este contexto, las RUP apuestan por un nivel elevado de cualificación profesional con el apoyo de un programa dinámico de formación que pueda ser sostenido mayoritariamente por el Fondo Social Europeo.

Existen, sin embargo, algunos nuevos yacimientos en las RUP que ofrecen perspectivas prometedoras para la creación de empresas y de empleo y que podrían desarrollarse a través de medidas complementarias y de seguimiento: el mar y los recursos marinos, las TIC, el sector agroalimentario y la valorización de los productos locales, el sector del medio ambiente y de las energías renovables.

De los dos grandes instrumentos financieros destinados al fomento de la empleabilidad- PROGRESS y Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)-, ninguno de ellos ha sido modulado para adaptarlo a la realidad de las RUP. Sin embargo, esta modulación se revela indispensable para eliminar los obstáculos al crecimiento y la competitividad en las RUP, fomentando así la creación de empleo, y apoyando decididamente los planes regionales de empleo de estas regiones.

Por todo ello, las RUP desean impulsar una serie de medidas concretas que fomenten la empleabilidad de los ciudadanos de estas regiones, mediante:

- Un tratamiento diferenciado de las RUP dentro del nuevo “Mecanismo Europeo de Microfinanciación para el

Empleo y la Inclusión Social” –*PROGRESS Microfinance Facility*<sup>36</sup>–.

- El establecimiento de excepciones a la normativa comunitaria que limita la posibilidad de primar la contratación de trabajadores locales en la adjudicación de los contratos públicos.

En lo que respecta a **la educación** y a **la formación**, las RUP poseen una población de media muy joven, con importantes necesidades en términos de cualificación.

Tampoco existe, dentro de los diferentes programas de educación y formación de la UE (“Comenius”, “Erasmus”, “Leonardo da Vinci”, “Grundtvig”...), ninguna modulación para las RUP. A pesar de las intenciones expresadas por la Comisión Europea<sup>37</sup>, los programas europeos no se han hecho eco de los condicionantes de movilidad que tienen los jóvenes de las RUP, lo que dificulta gravemente que se beneficien de las posibilidades ofrecidas por dichos programas, por ejemplo, “ERASMUS” no asume el coste de transporte del estudiante originario de una RUP entre su región y la capital de su Estado miembro de pertenencia. Esta inadecuación penaliza fuertemente la movilidad de los estudiantes de las RUP al continente europeo.

En materia de educación superior, las RUP aportan un valor añadido a la UE debido a sus relaciones privilegiadas con los países terceros vecinos. La UE debería ayudar a las RUP a aprovechar su potencial de enseñanza superior hacia estos terceros países.

## **B.4.- El impacto de los nuevos desafíos**

### **B.4.1.- El cambio climático**

La incidencia climática derivada del calentamiento global es muy diferente en las RUP de la que se prevé en la Europa continental, incluido el mayor riesgo de fenómenos meteorológicos extremos. Estas circunstancias, sumadas a las características naturales, territoriales y socioeconómicas de las RUP, provocan un mayor grado de vulnerabilidad de sus sistemas naturales, económicos y sociales.

Varios factores diferenciales determinan la dimensión específica de los previsibles efectos del cambio climático a nivel de las RUP.

En primer lugar, su lejanía del continente europeo que comporta una menor capacidad de reacción ante eventuales emergencias. Asimismo, su ubicación tropical o subtropical que las expone también a riesgos epidemiológicos. La insularidad incrementa igualmente los impactos ante la previsible subida del nivel del mar y el relieve adverso contribuye a incrementar los riesgos de erosión y supone una amenaza considerable para las infraestructuras existentes.

---

<sup>36</sup> Nuevo instrumento de microfinanciación de la UE para ayudar a personas en paro a crear pequeñas empresas. Tendrá una vigencia máxima de 8 años.

<sup>37</sup> COM(2007) 507 final: “El programa para la educación y la formación durante toda la vida deberá estimular los intercambios, la cooperación y la movilidad entre los sistemas de educación y de formación en el seno de la Comunidad, teniendo en cuenta los ámbitos prioritarios para las RUP”.



Por lo que respecta al impacto del cambio climático sobre las RUP, éste tendrá, en primer lugar, graves efectos sobre la biodiversidad de las mismas y sobre su necesaria preservación, teniendo en cuenta la reducida dimensión de los ecosistemas y la presión y la fragmentación a que se ven sometidos por efecto de la densidad de población. Por otro lado, habrá un impacto energético fuerte, teniendo en cuenta que los sistemas energéticos de las RUP están caracterizados por su carácter aislado, escasa dimensión y absoluta dependencia del exterior.

En el ámbito de la inmigración, la proximidad de algunas RUP a zonas geográficas como África, el Océano Índico y el Caribe, que van a sufrir los efectos más severos del cambio climático, favorecerá nuevos fenómenos que podríamos denominar «migraciones climáticas».

En este contexto, el cambio climático viene a reforzar la necesidad de determinar prioridades a nivel europeo en términos de medios, considerando a las RUP de manera diferente e implementando medidas particulares para apoyarlas, con el fin de que éstas puedan estar preparadas para afrontar en las mejores condiciones las consecuencias negativas provocadas por el cambio climático.<sup>38</sup>

Todo ello exige más que nunca que la Comisión Europea adopte ya un enfoque integrado de sus políticas a favor de la ultraperiferia, particularmente de la política medioambiental, energética, de competitividad, de cohesión, de investigación, de sanidad y de transportes.

La transformación de los sistemas energéticos de las RUP y el fomento de las energías renovables, la necesidad de reforzar y modernizar las infraestructuras ya existentes en territorios reducidos y fragmentados para adaptarlas a las condiciones requeridas por el cambio climático, o la necesidad de fomentar las industrias de tratamiento y de reciclaje de residuos para combatir las emisiones de gases de efecto invernadero, demandan esfuerzos mucho más importantes en las RUP que en las regiones de la Europa continental.

Este análisis requiere no sólo una evaluación precisa del impacto «ex ante» de las medidas comunitarias, sino también una revisión de las políticas europeas en favor de las RUP, en particular en materia de infraestructuras, de aprovisionamiento energético y de servicios de interés general, que necesitarán, eventualmente, dotaciones financieras adicionales justificadas por los efectos de los condicionantes de la ultraperiferia.

En este contexto, se muestran especialmente significativos los compromisos adquiridos por la Comisión Europea<sup>39</sup> de reconocer la vulnerabilidad de las RUP en el marco del Libro Blanco sobre la adaptación a los efectos del cambio climático y de lanzar un estudio de impacto económico sobre la adaptación al cambio climático en las zonas costeras, con un análisis específico para las RUP. Esta orientación deberá contribuir a corregir la ausencia de datos relativos a las RUP que se ha revelado de manera significativa en la elaboración del informe de la Comisión Europea sobre los desafíos a los que deben hacer frente las regiones de la UE<sup>40</sup>.

---

38 Ver las diferentes contribuciones recibidas por la Comisión en el marco de la consulta pública lanzada por su Comunicación de 12 de septiembre de 2007 "El futuro de la estrategia europea para las regiones ultraperiféricas: balance y perspectivas".

39 COM(2008) 642 final.

40 SEC(2008) 2868 final.

Por otro lado, como ha indicado la Comisión Europea<sup>41</sup>, *“las características geomorfológicas y la posición geográfica de las regiones ultraperiféricas constituyen ventajas primordiales para la investigación científica, especialmente para el estudio y el seguimiento de los fenómenos asociados a los efectos del cambio climático”*.

En consecuencia, los programas comunitarios de I+D+i deberán favorecer en particular la investigación en las RUP asociada a la biodiversidad, al fomento de las energías renovables, a la salud y al análisis del impacto del cambio climático sobre el ámbito del turismo.

#### **B.4.2.- La política marítima**

Entre los nuevos desafíos, la política marítima, tal y como ha sido dinamizada por la Comisión «Barroso», es relativamente reciente.

La importancia de los océanos, tanto por los recursos que éstos generan como por su impacto sobre el clima, presenta naturalmente una relevancia muy particular respecto a las RUP, poseedoras de una dimensión marítima innegable.

- Las RUP constituyen un laboratorio geológico excepcional, se benefician de un recurso marino rico, diversificado y de una excelente calidad y poseen condiciones medioambientales que representan un potencial importante de cara al desarrollo de la acuicultura. Todas estas condiciones respaldan la idoneidad de estas zonas para la realización de estudios de oceanografía y el desarrollo de recursos energéticos derivados del mar.
- Las RUP animan a la Comisión Europea a concebir y, por lo tanto, a planificar los espacios marítimos de su entorno de manera muy específica. Debe darse preferencia a un enfoque horizontal por cuenca marítima en todas las políticas públicas de interés para la ultraperiferia (por ejemplo, pesca, transporte, cooperación regional, medio ambiente, investigación, etc.)

En las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 14 de diciembre de 2007, la Unión se compromete a desarrollar una política marítima integrada que « debería tener en cuenta las diversas especificidades de los Estados miembros y de las regiones marítimas concretas, que deberían dar lugar a una cooperación más estrecha, incluyendo las islas, los archipiélagos y las regiones ultraperiféricas, así como la dimensión internacional”.

Hay que fomentar, por lo tanto, el aprovechamiento de la dimensión marítima excepcional de las RUP creando las condiciones de crecimiento en los ámbitos de la innovación, de la investigación, del medio ambiente y de la biodiversidad.

En numerosas declaraciones de la Conferencia de Presidentes de las RUP así como en otros documentos políticos<sup>42</sup>, ésta no sólo ha reconocido la dimensión marítima excepcional que estas regiones ofrecen a la Unión Europea sino que

---

41 COM(2008) 642 final.

42 A este efecto podrán consultarse las contribuciones elaboradas en el marco del proyecto RUPMER. Ver también las diferentes contribuciones recibidas por la Comisión en el marco de la consulta pública lanzada por su Comunicación de 12 de septiembre de 2007.

también ha formulado propuestas en este sentido.

La política marítima acentúa la lejanía de las RUP con respecto a los centros de decisión europeos y exhorta a la puesta en marcha de medidas apropiadas con el fin de compensar el déficit de accesibilidad, en particular a través de normas adaptadas en materia de política de transporte.

La política marítima constituye al mismo tiempo un catalizador de la competitividad territorial a múltiples niveles: las RUP pueden convertirse en laboratorios naturales para la realización de importantes estudios relativos a las ciencias del mar y sus recursos.

Las ventajas geológicas que poseen estas regiones ofrecen oportunidades para el desarrollo de actividades ligadas tanto a la explotación de los recursos marinos con fines económicos como al desarrollo de recursos energéticos. Para ello es necesario que la Unión continúe apoyando estos sectores.

El Libro Azul para la Política Marítima reconoce ya, con toda razón, el papel particular que las RUP pueden desempeñar en la política marítima europea. Sin embargo, es extremadamente importante que este reconocimiento sea objeto en el futuro de medidas y de apoyos concretos, tanto en los ámbitos de I+D+i y de transportes, como en materia de preservación de los recursos marinos y de la biodiversidad. En este marco, se señala la necesidad de la toma en consideración de la dimensión de las ZEE de las RUP.

En este sentido, la Comunicación de la Comisión « Las Regiones Ultraperiféricas: una ventaja para Europa » contiene diversas propuestas destinadas a mejorar el conocimiento de los asuntos marítimos y del medio marino, a crear redes de investigación, a aprovechar el papel de las RUP como observatorios privilegiados del medio marino para Europa, y a fomentar el papel estratégico de estas regiones en materia de gobernanza y de vigilancia marítima en sus respectivas zonas geográficas.

Con respecto al refuerzo del *partenariado*, el nuevo organigrama de la DG MARE reconoce específicamente en su organización el ámbito de las Regiones Ultraperiféricas.

Todas estas medidas constituyen un salto cualitativo para las RUP en este ámbito, que debe proseguir de forma coordinada e integrada en el horizonte 2020.

#### **B.4.3.- La evolución demográfica y el impacto de los flujos migratorios**

A pesar de que las RUP presentan trayectorias demográficas diferentes, se caracterizan en su mayoría por un crecimiento poblacional ya sea de carácter natural o debido a una importante presión migratoria.

Estas tendencias implican un aumento de la demanda de los servicios públicos, especialmente sanitarios, sociales y de educación, pero también una mayor demanda de bienes preferenciales, especialmente oferta de vivienda social a alquileres moderados.

Este crecimiento acelerado de la población lleva consigo consecuencias significativas y no desdeñables para las autoridades públicas, que deben gestionar la cobertura de los servicios esenciales.

Esta situación exige la adopción de medidas de diversa índole a corto, medio y largo plazo que las Declaraciones de la Conferencia de Presidentes de las RUP y otros documentos políticos no han cesado de exigir<sup>43</sup> y que tendrán una importancia crucial en el desarrollo futuro de las mismas.

En la Comunicación de 2008<sup>44</sup> la Comisión Europea lanzó *“un estudio de impacto para comprender mejor las consecuencias – positivas y menos positivas - del fenómeno migratorio y de la evolución demográfica sobre el territorio, el mercado de trabajo, los servicios públicos, la educación y la sanidad de las RUP.”*

El objetivo del estudio consiste en examinar, a corto y medio plazo, de qué manera influye la evolución de dichas tendencias en la cohesión económica, social y territorial de cada una de estas regiones, en particular en lo que se refiere al impacto en el territorio (demanda de infraestructuras públicas de transporte, acogida, vivienda, atención sanitaria, educación, gestión medioambiental, etc.), el mercado de trabajo (número y tipos de empleos necesarios o deficitarios, presión sobre los salarios, etc.), la demanda de servicios públicos (salud, educación, formación, seguridad, etc.), los resultados económicos (impacto en el PIB per cápita y su crecimiento, impacto en la renta per cápita, papel de las transferencias vinculadas a los envíos de fondos a los hogares residentes por parte de los emigrantes), o las relaciones con terceros países vecinos, en particular por lo que se refiere a los flujos financieros y de personas.

Las RUP permanecen, por lo tanto, a la espera de los resultados de este estudio y de las medidas apropiadas que puedan acordarse por la Unión Europea a este respecto.

## **B.5.- Unos instrumentos adaptados a una estrategia de competitividad para las RUP**

### **B.5.1.- Las ayudas de estado**

Las reglas comunitarias de la competencia y especialmente las relativas a las ayudas de estado constituyen un instrumento determinante de apoyo al desarrollo de las RUP por su contribución a la modernización y a la diversificación de la actividad económica, a la implantación de nuevas empresas y a la cualificación de los recursos humanos. Las ayudas de estado juegan un papel decisivo en la reducción de los efectos de la ultraperiferia.

La participación de las ayudas de estado en la consecución de los objetivos de la cohesión económica, social y territorial de estas regiones ha sido reconocida al más alto nivel por la UE, identificando la ultraperiferia como un factor crucial para evaluar la compatibilidad con el mercado común de las ayudas públicas concedidas en estas regiones.

**Las líneas directrices sobre ayudas de estado de finalidad regional para el período 2007-2013 (AFR)** aprobadas por la Comisión europea el 21 de diciembre de 2005, consolidan el marco existente que autoriza la concesión en las RUP de ayudas de estado de finalidad regional, no decrecientes ni limitadas en el tiempo, destinadas a compensar parcialmente los costes de transporte y los costes adicionales específicos de la ultraperiferia enunciados en el artículo

---

43 Ver las diferentes contribuciones recibidas por la Comisión en el marco de la consulta pública lanzada por su Comunicación de 12 de septiembre de 2007.

44 COM(2008) 642 final.

299.2 del TCE, factores cuya permanencia y combinación afectan gravemente al desarrollo de estas regiones. Las citadas directrices incluyen a todas las regiones ultraperiféricas en la excepción contemplada en la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del TCE independientemente de su nivel de PIB por habitante. Este tratamiento específico que la Comisión Europea reconoce en su política de competencia obedece a una realidad económica basada en el artículo 299.2 del TCE y en el futuro artículo 107.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión. No existe, por tanto, una distinción entre las RUP, concediéndose a todas un trato homogéneo. Este reconocimiento debería ser extendido, en aplicación del principio de coherencia de la acción comunitaria, a otros sectores de actividad.

Este análisis debe completarse recordando que las directrices autorizan igualmente porcentajes de intensidad de ayuda a la inversión bonificados en las Regiones Ultraperiféricas, enfoque que debe mantenerse en el futuro.

Al ser este tratamiento específico permanente, las RUP se inscriben de oficio en el futuro artículo 107.3 a) del Tratado de Lisboa. Por lo tanto, no debería tener que plantearse la cuestión de la validez de los mapas de ayudas de estado de finalidad regional, ni la de la necesaria renovación de la notificación de los regímenes de ayuda de las RUP. La permanencia de los condicionantes de la ultraperiferia justifica que la respuesta comunitaria al desafío del desarrollo económico de las RUP se inscriba en el largo plazo.

Finalmente, por lo que se refiere a los grandes proyectos de inversión, las intensidades de las ayudas deberían poder beneficiarse de las mismas bonificaciones que las inversiones en infraestructuras.

Por otra parte, estos aspectos positivos se encuentran fuertemente limitados en las directrices horizontales que pueden aportar una respuesta a los grandes retos del futuro (investigación, innovación, medio ambiente...) Las RUP demandan la extensión de oficio de las reglas más favorables de las AFR, con el objetivo de estimular la inversión de las empresas en estos ámbitos.

En el ámbito del transporte, **las directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales a la puesta en marcha para las compañías aéreas que operen a partir de aeropuertos regionales** tienen en cuenta el déficit de accesibilidad en las RUP, al permitir la concesión de ayudas al lanzamiento de líneas que tengan su origen en las regiones ultraperiféricas y destino en países terceros vecinos, aplicando con carácter general criterios de compatibilidad más flexibles, especialmente en términos de intensidad y duración, cualquiera que sea la categoría del aeropuerto y bajo reserva de un examen caso por caso.

Por analogía, la Comisión en su Comunicación de 2007<sup>45</sup>, anuncia su intención de revisar en el mismo sentido las ayudas de estado en el ámbito del transporte marítimo. La Comisión insiste sobre la misma idea en su Comunicación de 2008<sup>46</sup>, añadiendo la posibilidad de recurrir a obligaciones de servicio público internacional en el marco de las directrices en vigor.

Las RUP insisten en que las directrices de ayudas de estado al transporte marítimo tengan en cuenta en su próxima revisión las especificidades de la ultraperiferia, tanto en lo que respecta a las conexiones internas con su propio

---

45 COM(2007) 507 final.

46 COM(2008) 642 final.

territorio (en el caso de los archipiélagos, pero también de las conexiones marítimas internas territoriales, por ejemplo como alternativa al transporte por carretera), como en relación a las conexiones con los terceros países vecinos.

Por otro lado, es importante recordar que las **directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal para el periodo 2007-2013** permiten autorizar ayudas de funcionamiento a las RUP en el sector de la producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas, con el fin de paliar las limitaciones específicas de las regiones ultraperiféricas derivadas de su lejanía e insularidad. Estas especificidades deben mantenerse en el futuro.

Dichas directrices prevén asimismo porcentajes de intensidad de ayuda específicos para las ayudas a las inversiones de los agricultores y de las empresas de transformación y de comercialización en las regiones ultraperiféricas, bajo ciertas condiciones<sup>47</sup>.

Las nuevas **directrices comunitarias sobre ayudas de estado en el sector de la pesca y la acuicultura**, que entraron en vigor en abril de 2008, contienen asimismo referencias expresas a las RUP permitiendo ayudas para la comercialización de productos de la pesca y ayudas a la flota pesquera. Suponen, no obstante, un retroceso respecto a las directrices que existían desde 2001, que contenían una disposición que autorizaba a la Comisión a estudiar caso por caso toda demanda de ayuda formulada por las RUP. Esta disposición debería ser introducida de nuevo por la Comisión Europea.

Por último, el **marco comunitario sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación** contempla bonificaciones específicas en las intensidades de las ayudas a la inversión para la constitución, ampliación y desarrollo de agrupaciones (clusters) innovadoras. Sin embargo, la Comisión Europea no ha acordado un tratamiento específico para la ultraperiferia.

La misma consideración cabe hacer respecto a las directrices relativas a las ayudas al medio ambiente. En este ámbito, la Comisión debería tener en cuenta que los costes de adaptación y la fragilidad medioambiental son superiores a los del territorio continental europeo, por lo que habría que permitir ayudas para la adaptación a la normativa comunitaria y autorizar las ayudas de funcionamiento ilimitadas en el tiempo y con carácter no decreciente en todos los ámbitos de interés para las RUP, particularmente en lo que se refiere a la reexportación de los residuos.

En el marco de las ayudas de estado a la investigación, se podrían prever porcentajes de intensidad incrementados en las fases de experimentación y demostración de grandes proyectos europeos que tengan lugar en las RUP. Ello podría contribuir al mismo tiempo al éxito de los proyectos y a mejorar el atractivo inversor en las RUP, permitiéndoles así aprovechar sus potencialidades.

Cabría hacer una reflexión similar en el ámbito de las **directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis**, en el **reglamento general de exención por categorías o en los reglamentos de ayudas de minimis** que tampoco contemplan un tratamiento específico para las RUP, tratando así de la misma manera situaciones objetivamente diferentes, en contra del principio de igualdad de oportunidades.

Por lo que respecta a las directrices sobre ayudas de estado de finalidad regional, la introducción del concepto Equivalente de Subvención Bruta (ESB) en el método de cálculo de las ayudas, se ha traducido de facto en una

---

47 DOUE L 277 de 21.10.2005.

disminución significativa de la intensidad de las ayudas autorizadas por la Comisión. En este sentido, sería deseable que las futuras directrices post-2013 examinen el aumento y la homogeneidad entre las siete RUP de los niveles de intensidad de ayuda expresada en ESB para alinearse con los porcentajes vigentes en el periodo 2000-2006, que venían expresados en Equivalente de Subvención Neta (ESN).

Tampoco se ha incluido ninguna mención a las RUP en las recientes directrices comunitarias para la aplicación de las **normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha**, a pesar de que sus condicionantes particulares en el acceso a estos servicios exigen una atención especial por parte de la Comisión.

Por otro lado, el reglamento **de exención para ayudas de estado a favor de las pequeñas y medianas empresas**<sup>48</sup>, recogía en su versión inicial la posibilidad de conceder ayudas a la inversión en activos materiales e inmateriales fuera de la Comunidad Europea. En este reglamento, la intensidad no podía exceder de un 15% para el caso de las pequeñas empresas y del 7,5% en el caso de las medianas empresas. Dicha posibilidad ha desaparecido en el reglamento general de exención recientemente modificado por la Comisión, a pesar de que la citada disposición es de un gran interés para las RUP, que evolucionan en un entorno geográfico distinto del continente europeo al estar muy próximas a países terceros de la UE.

Para las RUP, la posibilidad de que sus empresas puedan invertir en su entorno geográfico más próximo constituye un elemento esencial para diversificar su economía y contribuir a profundizar en una cooperación económica. Por ello, sería deseable que la Comisión examinara la oportunidad de autorizar la creación de un dispositivo de inversión de las RUP en los países vecinos, aplicando para ello la misma intensidad prevista en las líneas directrices de ayuda con finalidad regional.

Por último, en lo que respecta a los **servicios de interés económico general**, los condicionantes estructurales que sufren las RUP implican que lo que puede ser razonable en el territorio continental de la Unión Europea no lo sea cuando se trata de territorios aislados y fragmentados, donde el libre mercado no permite la obtención de los objetivos económicos y sociales de la Comunidad. Por tanto, es necesario que las medidas de compensación no entren en el ámbito de aplicación del artículo 87.1 del Tratado, con objeto de mantener el acceso, la calidad y los costes similares a los de las demás regiones y, de esta forma, poder mantener una competitividad económica.

### **B.5.2.- Fiscalidad y aduanas**

Los Tratados y las diferentes normas comunitarias han tenido en cuenta la especificidad de las RUP en materia fiscal y aduanera permitiendo el establecimiento de medidas adaptadas a cada una de las regiones. Desde un punto de vista general, estas regiones poseen una fiscalidad indirecta propia, heredada a través de la historia y adaptada a las normas comunitarias.

Respecto a la fiscalidad directa, el código de conducta sobre fiscalidad de empresas establece un sistema especial de evaluación de las medidas de fiscalidad directa en las RUP sobre una base de proporcionalidad y considerando

---

48 DOUE L 368 de 23.12.2006.

sus características y condicionantes específicos, sin poner en peligro la integridad y la coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes. En materia de aduanas, se han adoptado en beneficio de estas regiones toda una serie de medidas de excepción a la reglamentación aduanera general en el marco de los programas POSEI y del régimen específico de abastecimiento de productos agrícolas y pesqueros.

El objetivo global de estas medidas es el de permitir el desarrollo económico y social de estas regiones a través de una compensación, aunque sólo sea parcial, de los costes adicionales vinculados a la ultraperiferia.

Por tanto, persiste la imperiosa necesidad de continuar con el examen de los dispositivos fiscales y aduaneros de las RUP con la adecuada diligencia, incluso a través un procedimiento de evaluación diferente y adaptado que permita una mayor celeridad en la toma de decisiones y la preservación del principio de tratamiento diferenciado sobre la base del artículo 299.2 TCE.

- **Fiscalidad**

Tanto las RUP francesas, como las Islas Canarias gozan de un estatuto fiscal especial en virtud del cual están excluidas de la aplicación de la sexta directiva sobre el IVA. En el caso de Canarias el IVA se sustituye por un impuesto propio similar sobre el consumo (el IGIC, Impuesto General Indirecto de Canarias); en el caso de los DOM (salvo Guayana) se reemplaza por la aplicación de un régimen local de IVA, similar al régimen comunitario, pero con ciertas adaptaciones. Azores y Madeira, por su parte, aplican un IVA con tipos reducidos.

Estos regímenes especiales han demostrado su adaptación a las especiales circunstancias de las RUP y han de ser mantenidos.

Las RUP francesas y Canarias están también excluidas de la aplicación del régimen general de impuestos especiales establecido por la Directiva 2008/118/CE<sup>49</sup>, beneficiándose de ciertas adaptaciones sectoriales que persiguen la protección de determinadas producciones locales.

Estas disposiciones, que buscan preservar la competitividad de determinadas producciones locales, habrían de completarse en el caso de Canarias con determinadas excepciones al régimen general de impuestos especiales sobre el tabaco, con objeto de contribuir a mantener una actividad productiva tradicional que de otra manera corre riesgos de desaparecer. En concreto:

- la aplicación, mediante Decisión del Consejo, hasta el 31 de diciembre de 2013 de un tipo reducido del 5% del impuesto especial (actualmente "ad valorem" del 14,5%) sobre la entrada en Península y Baleares de cigarros Premium elaborados en Canarias, para un contingente de 4 millones de cigarros.
- El establecimiento de una excepción en la aplicación de la Directiva 2007/74/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, relativa a la franquicia del impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos especiales de las mercancías

---

49 DOUE L 9 de 14.1.2009.



importadas por viajeros procedentes de terceros países<sup>50</sup> que permita aumentar los límites cuantitativos de los productos del tabaco exentos de impuesto, teniendo en cuenta las necesidades de adaptación a la situación ultraperiférica.

Todo ello sin perjuicio de la posible aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE en materia de ayudas de estado.

Canarias y los DOM aplican asimismo dos impuestos específicos, el AIEM y el “octroi de mer”, cuyo modelo fiscal vinculado al desarrollo regional ha sido validado por las instancias comunitarias.

El AIEM tiene como finalidad alentar la actividad productiva industrial, mantener su competitividad frente a los productos importados y reforzar con ello la participación de la industria en el PIB regional. Con esta finalidad, en 2002 el Consejo aprobó una Decisión<sup>51</sup> que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2011 y que permite exoneraciones totales o reducciones del impuesto para una serie de productos fabricados localmente, lo que permite establecer una diferencia de imposición entre productos locales e importados.

En 2008 la Comisión presentó al Consejo un informe<sup>52</sup> que contiene un análisis de los aspectos económicos y sociales que se han derivado de la aplicación del AIEM, concluyendo que el mismo sigue estando justificado en su formulación actual y que no se necesita, por tanto, ninguna propuesta de la Comisión para su adaptación.

No obstante, habría que contemplar una aplicación a más largo plazo, que fuera más allá de 2011 e incluso de 2013, sin perjuicio de las evaluaciones intermedias y de las necesarias adaptaciones.

En cuanto al “octroi de mer”, el dispositivo se encuentra vigente hasta el 1 de julio de 2014. La Decisión del Consejo 2008/439/CE<sup>53</sup>, de 9 de junio de 2008, ha actualizado la lista de productos sometidos al “octroi de mer” sobre la base de la aparición de nuevas producciones en Guayana.

Dicho dispositivo habría de ser igualmente preservado a más largo plazo.

Tanto para el AIEM, como para el “octroi de mer” habría que contemplar en la normativa un sistema de adecuación permanente de los productos gravados a la economía y a la realidad de las RUP mediante un procedimiento de comitología.

En este contexto, el régimen de ayudas fiscales vinculado a la zona franca de Madeira es un instrumento esencial para atraer nuevas inversiones y garantizar la diversificación y la modernización de la economía regional y la creación de empleos en dicha región. Por tanto, para concretar el programa de desarrollo de esta región es esencial buscar una respuesta a nivel comunitario que permita solucionar los problemas que condicionan actualmente el cumplimiento de

---

50 DOUE L 346 de 29.12.2007.

51 DOUE L 179 de 9.7.2002.

52 COM(2008) 528 final.

53 DOUE L 155 de 13.6.2008.

los objetivos del régimen.

- ***Aduanas***

Todas las RUP son parte integrante del territorio aduanero de la Comunidad. Los programas POSEI prevén una serie de medidas derogatorias de la normativa aduanera en favor de las RUP.

En este contexto, se propone lo siguiente:

- El mantenimiento más allá de 2013 de la exención de derechos de aduana para productos agrícolas originarios de terceros países o la suspensión temporal de estos derechos para algunos productos pesqueros;
- por lo que se refiere a la suspensión del AAC para los productos destinados al equipamiento de las zonas francas existentes en las RUP y para las materias primas que se transformen en ella de forma apreciable, su mantenimiento en las RUP en las que se aplica y el acceso a este tipo de medidas para las demás regiones como medio de fomento del desarrollo de las actividades de transformación.
- Actualmente, en las RUP, existen zonas francas en Madeira, Canarias y Guayana. Estas zonas francas son de tipo I, es decir, están sometidas a un control basado en una situación determinada y en la existencia de una barrera a la entrada. Teniendo en cuenta que la entrada y salida de mercancías de las RUP debe hacerse por un puerto o un aeropuerto, todas las mercancías importadas o transformadas en una RUP están sometidas a controles inmediatos de entrada y de salida. Por tanto, es necesario que las zonas francas autorizadas puedan pasar sin problema a un control de tipo II basado en un régimen de depósito en aduana y de contabilidad de los stocks.
- Por último, en lo que respecta a las Islas Canarias, es necesario mantener más allá de 2011 las suspensiones arancelarias para los bienes de equipo y las materias primas, las piezas desmontadas y otros componentes destinados a la transformación, la fabricación y el mantenimiento industrial. Dichas medidas han sido adoptadas ante la ralentización de la actividad industrial de Canarias debido a las limitaciones estructurales de la ultraperiferia y deben ser aplicadas durante un período de tiempo más amplio, sin perjuicio de las evaluaciones periódicas.

Por otro lado, todas las empresas establecidas en las RUP deben poder beneficiarse de un tratamiento aduanero específico que les permita atenuar las dificultades a las que se enfrentan y reforzar su competitividad. La posibilidad reglamentaria de aplicar un sistema de suspensión arancelaria similar al existente en Canarias debería pues poder extenderse a todas las RUP.

### C. FAVORECER LA INSERCIÓN REGIONAL

Uno de los principales ámbitos de acción comunitaria se refiere al refuerzo de los vínculos económicos, sociales y culturales de las RUP con sus vecinos. El objetivo perseguido consiste en ampliar el espacio natural de influencia socioeconómica y cultural de las RUP, reduciendo las barreras que limitan las posibilidades de intercambio de estas regiones, muy alejadas del continente europeo pero muy próximas a las zonas del Caribe, América y África.

Las siete RUP conforman tres espacios avanzados de cooperación:

- El del Atlántico, del que forman parte Azores, las Islas Canarias y Madeira, junto con la región de África occidental, principalmente Mauritania, Senegal y Cabo Verde.
- El del Caribe y la Amazonia, formado por Guadalupe, Martinica, Guayana y sus vecinos, así como San Bartolomé y San Martín.
- El del Océano Índico que implica a la isla de La Reunión y a sus vecinos.

Las RUP aportan así un **valor añadido** a la Unión Europea en términos de cooperación con los terceros países vecinos.

La Comisión Europea ha reconocido que las regiones ultraperiféricas son verdaderas puntas de lanza de la UE<sup>54</sup> que permiten una presencia real de Europa en áreas geográficas alejadas del continente europeo, actuando como colaboradores estratégicos para la aplicación de las políticas de cooperación.

La proximidad geográfica es sin duda el factor que ha motivado este planteamiento singular respecto a las RUP. De ahí que a la hora de definir la estrategia comunitaria hacia estas regiones, la Comisión Europea haya identificado como un objetivo prioritario la integración de estas regiones en sus espacios geográficos propios.

Sin embargo, la integración y la apertura de una región a espacios geográficos fuera de la UE no puede basarse únicamente en su proximidad geográfica. La emigración, los vínculos históricos, lingüísticos y culturales con territorios que se encuentran alejados entre sí, es una dimensión que no puede ser ignorada en el proceso de integración y de inserción de regiones ultraperiféricas como Azores y Madeira.

El nivel de desarrollo alcanzado por las RUP y su ubicación en entornos de menor nivel de desarrollo puede convertirlas en catalizadores para el cambio de sus respectivas zonas geográficas.

Muchas de las RUP han alcanzado ya un nivel de experiencia y de conocimiento en diferentes ámbitos que pueden ser decisivos a largo plazo para el desarrollo sostenible (biodiversidad, energías renovables, ciencias marinas, educación...). Esta ventaja comparativa, unida a la situación de proximidad, les permite desarrollar una política de desarrollo mutuamente beneficiosa. La existencia en estas regiones de centros e institutos internacionalmente reconocidos puede permitirles una especialización en ámbitos de investigación adaptados a las necesidades de su

---

54 COM(2008) 642 final.

entorno. Si bien dichos centros e institutos son aún insuficientes, es de esperar un apoyo decidido para su desarrollo por parte de los Estados y de la Unión Europea.

Se trata, pues, de un potencial aún por explotar.

En el ámbito económico, a pesar de los obstáculos ligados al aislamiento y a la escasa inserción en los mercados regionales próximos, el peso de las RUP, modesto a nivel de la UE pero significativo respecto a sus vecinos, les confiere un potencial para dinamizar los intercambios comerciales.

Finalmente, las reglas jurídicas, de estabilidad, de fomento del espíritu empresarial, de derecho social y medioambiental..., constituyen un referente para los países vecinos, a menudo confrontados a los mismos factores exógenos.

A título de ejemplo, todas las RUP están inmersas en programas para limitar el recurso a las energías fósiles y para sustituirlas progresivamente por energías alternativas. Estas regiones se convierten así en un modelo concreto de aplicación de los compromisos internacionales de la UE en el ámbito de la lucha contra el cambio climático.

Por otra parte, en el marco del Acuerdo de Asociación especial entre la UE y Cabo Verde, las RUP de la Macaronesia están llamadas a desempeñar un papel estratégico, ya que uno de los objetivos principales de dicha asociación es precisamente intensificar las relaciones y la integración entre este país y las RUP en los ámbitos contemplados en su Plan de Acción: buena gobernanza, seguridad/estabilidad, integración regional, convergencia técnica y normativa, sociedad del conocimiento y lucha contra la pobreza.

En este contexto, la Comisión debe aún concretar la idea de Gran Vecindad que lanzó en 2004. Si bien esta iniciativa demuestra la conciencia y la voluntad de la Unión Europea para avanzar en la mejora de la inserción regional de las RUP, también demuestra, a la vista de las dificultades para la concreción de los objetivos a alcanzar, que queda aún un largo camino por recorrer.

Iniciativas novedosas como la Gran Vecindad requieren una mayor implicación y visibilidad a nivel político por parte de la Comisión Europea y de los respectivos Estados. Su impulso requiere el patrocinio activo y la relevancia institucional que proporcionan los Estados y las instituciones europeas, así como una sensibilización del conjunto de los actores implicados, incluidas las delegaciones de la Comisión en los países terceros.

Es necesario definir un modelo de espacio-plataforma de cooperación similar a las estructuras existentes en otras zonas (por ejemplo, la estrategia del Mar Báltico) y que pueda aglutinar de manera coherente e integrada los objetivos, los ámbitos de intervención y los instrumentos.

Cabe afirmar, además, que la cercanía geográfica no siempre significa una mayor proximidad, porque cercanía y conectividad no siempre van unidas. A pesar de la escasa distancia que separa a las RUP de algunos países terceros vecinos, las comunicaciones aéreas y marítimas son muy deficitarias y la actual crisis económica ha hecho desaparecer alguna de las compañías que operaban en estas zonas. Son, pues, absolutamente necesarias las intervenciones públicas, tanto de las instituciones comunitarias como de las nacionales y regionales, para apoyar el lanzamiento de nuevas líneas y mejorar la calidad y regularidad de las ya existentes.

La Política de Gran Vecindad auspiciada por la Comisión para las RUP abarca numerosos ámbitos, entre los cuales, además de la cooperación territorial y el transporte, han de destacarse la política comercial y la inmigración.

Por lo que se refiere a la **política comercial**, la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica (APE) entre la UE y los países ACP continúa preocupando a las RUP debido a las consecuencias que estas negociaciones pueden tener en sus economías. Los APE son una respuesta conjunta a los desafíos de la globalización y del desarrollo. Este instrumento permitirá a la UE ayudar a los países ACP a ser más competitivos, a diversificar sus exportaciones y a construir un mercado regional con las reglas uniformes, transparentes y estables que se necesitan para reforzar la gobernanza económica.

Desde esta perspectiva, se hace necesario tener en cuenta la especial situación de las RUP, no sólo en el marco de las negociaciones comerciales, sino también una vez se hayan concluido los acuerdos con los países ACP.

En la Comunicación de 12 de septiembre de 2007<sup>55</sup>, se señaló que para aprovechar plenamente las oportunidades comerciales e intensificar el comercio regional entre los países ACP y las RUP, la Comisión establecería modalidades específicas para incluir en los APE las prioridades de las RUP notificadas por los Estados miembros, incluyendo todas las medidas capaces de acelerar la integración de las RUP en el comercio regional, así como las necesarias para tener en cuenta la vulnerabilidad de sus mercados y de algunas de sus producciones.

Las negociaciones de los APE han encontrado ciertas dificultades que han supuesto un retraso respecto a la fecha inicialmente prevista de entrada en vigor. A excepción del Caribe, dotado de un APE completo, siguen aún abiertas las negociaciones.

De una manera general, en temas como el de los APE, que pueden tener consecuencias desproporcionadas sobre las economías de las RUP por su proximidad a los mercados de los países ACP (contrariamente a las regiones del continente europeo), es importante distinguir bien entre concertación y participación efectiva. Las RUP extraen algunas conclusiones:

Por un lado, nunca han sido realmente asociadas al proceso de negociación comercial (únicamente participaciones informales y consultas puntuales que han permitido a la Comisión considerar que las RUP estaban suficientemente informadas del estado de las negociaciones comerciales con los países ACP). Aunque sólo la Comisión tenga competencia para negociar en el ámbito internacional, un simple estatuto de observador para las RUP les habría permitido « participar » realmente junto a los Estados ACP en el marco de un partenariado territorial un poco más dinámico.

Por otro lado, los acuerdos prevén actualmente cláusulas de salvaguardia para las RUP pero sin precisar sus modalidades de aplicación. Las RUP temen que la liberalización de los intercambios tenga efectos irreversibles en sus frágiles economías, aislándolas y marginándolas aún más en una UE que no cesa de ampliarse. Se interrogan también sobre la pertinencia de recurrir a mecanismos jurídicos comerciales del tipo cláusula de salvaguardia, que podrían no ser efectivos cuando hay que intervenir en un lapso de tiempo muy corto. Cabe preguntarse cómo puede un sector de actividad ya debilitado reaccionar con la suficiente rapidez en el contexto internacional para restablecer medidas que

---

55 COM(2007) 507 final.

impedirían su desaparición. Esta cuestión es determinante en las RUP, cuya economía es vulnerable y cuyos índices de desempleo son ya especialmente elevados.

En este contexto, convendría aprovechar mejor la oportunidad que ofrece la discusión sobre los capítulos vinculados al desarrollo y a la cooperación en la aplicación de los APE para reforzar y fomentar la inserción de las RUP en sus entornos geográficos respectivos.

Resulta también necesario que las RUP del Caribe sean estrechamente asociadas al Comité Consultivo de Seguimiento CARIFORUM – UE para optimizar las oportunidades que se ofrecen y para garantizar una verdadera integración regional.

En cuanto a **la inmigración**, no puede olvidarse que la proximidad geográfica de las RUP las convierte en las fronteras exteriores de la Unión en sus respectivas zonas, lo que hace de ellas también el punto de llegada y tránsito en las rutas migratorias hacia Europa. La gestión de los flujos migratorios es, sin duda, uno de los grandes desafíos del conjunto de la UE, pero reviste una importancia particular para algunas RUP.

Es innegable que la aplicación de una verdadera política común de inmigración es uno de los objetivos « políticos » mayores de la Unión para los próximos años. Esta política debe compatibilizar un adecuado control de las fronteras exteriores con medidas que permitan el desplazamiento de las personas. Las diferencias en los niveles de desarrollo en las zonas en las que están situadas las RUP y su vocación de crear espacios avanzados de cooperación en las mismas, hacen particularmente importante la búsqueda de dicho equilibrio.

Un eje prioritario de la política comunitaria de inmigración debe ser, sin duda, el refuerzo de la cooperación con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios. En este marco, las RUP pueden desempeñar un papel esencial para la aplicación de programas de refuerzo de las instituciones y de buena gobernanza. La iniciativa de Gran Vecindad debe tener en cuenta esta dimensión y encontrar la mejor manera de integrar los diferentes instrumentos financieros comunitarios, en especial el FEDER, el FED y el Instrumento Financiero de Cooperación al Desarrollo (IFCD).

La política comunitaria de inmigración debe velar también por un reparto equitativo de las responsabilidades que entraña la acogida y la gestión de los flujos migratorios clandestinos. Las regiones fronterizas, particularmente las RUP, no pueden soportar una mayor responsabilidad por el simple hecho de ser la frontera europea en África, en el Caribe o en el Océano Índico.

Dos ejemplos son particularmente pertinentes: la Guayana, que no forma parte del espacio Schengen, está obligada a cubrir con sus propios recursos las necesidades derivadas de la llegada masiva de inmigrantes irregulares. Canarias, por su parte, debe hacer frente al fenómeno trágico y singular de la llegada de menores no acompañados, haciéndose responsable de la tutela, alojamiento y escolarización de estos niños hasta que alcancen la mayoría de edad. A este respecto, el próximo Programa de Estocolmo, cuya versión provisional contiene ya un párrafo específico sobre los menores no acompañados, debe reforzar la política comunitaria respecto a este grupo especialmente vulnerable de inmigrantes, sobre la base de la prevención y la protección en sus países de origen, la integración, el retorno y la reagrupación familiar y la reinserción. El Programa debe garantizar, asimismo, un reparto equitativo de las responsabilidades y cargas entre los diferentes niveles de decisión (regional, nacional y europeo).

Sería deseable que los nuevos programas y acciones que desarrollen el Programa de Estocolmo utilicen la situación

y la experiencia de las RUP como caso piloto. Asimismo, se debería mejorar la utilización del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, el Fondo Europeo para el Retorno y el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores, aplicando prioridades particulares, criterios más favorables de elegibilidad y, eventualmente, financiación suplementaria.

La lucha contra la inmigración irregular continúa siendo un aspecto a tener en cuenta en un enfoque global en materia de migraciones. En este sentido, la UE debe tener en cuenta la situación de las RUP, tanto de las que forman parte del espacio Schengen como de las que no.

## D. EN BUSCA DE UNA ESTRATEGIA EQUILIBRADA GRACIAS A LAS CONTRIBUCIONES DE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

El artículo 3 del Tratado de la Unión reformado por el Tratado de Lisboa, consagra el objetivo de fomentar *“la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”*.

Si en principio el objetivo de la cohesión económica y social se identifica con la reducción de las divergencias de niveles de desarrollo económico y la mejora de la situación del mercado laboral, la cuestión de la cohesión territorial es más difícil de delimitar. El desarrollo equilibrado del territorio implica la igualdad entre ciudadanos europeos cualquiera que sea el territorio considerado, tratándose, en particular, del acceso a los servicios, las infraestructuras y el conocimiento. El concepto de cohesión territorial supera así, completándolo y reforzándolo, el concepto de cohesión económica y social. Como objetivo político se trata de contribuir al desarrollo armonioso y equilibrado, reduciendo las disparidades existentes, protegiendo a la Unión frente a los nuevos desequilibrios territoriales y coordinando las políticas sectoriales de fuerte impacto territorial y la política regional.

En este contexto, es necesario llamar la atención de la Comisión respecto al Libro Verde sobre la Cohesión Territorial que, en su capítulo relativo a las regiones con características geográficas particulares, no prevé un marco específico para las regiones ultraperiféricas.

Las RUP han participado en la consulta pública abierta al respecto, resaltando el hecho de que su encuadramiento en el artículo 299. 2 del TCE demanda un tratamiento diferenciado para estas regiones a través de medidas específicas como único medio de tener en cuenta su situación singular en el contexto europeo.

Las RUP participan en el objetivo de convergencia económica y social *“creando condiciones más favorables para el crecimiento y el empleo mediante el aumento de la inversión en capital físico y humano, y la mejora de su calidad, el desarrollo de la innovación y de la sociedad del conocimiento, la adaptabilidad a los cambios económicos y sociales, la protección y mejora del medio ambiente y la eficiencia administrativa”*<sup>56</sup>

En este sentido, aunque se pueden constatar avances reales en las RUP, se trata de regiones cuyos condicionantes estructurales son permanentes y que necesitan aún del apoyo de una política de cohesión para mantener los progresos alcanzados.

La futura política de cohesión en favor de estas regiones debe, por tanto, profundizar en la necesidad de un tratamiento particular para la ultraperiferia después de 2013, considerando en especial lo siguiente:

**(1) Con independencia de su PIB/hab, todas estas regiones presentan características que constituyen frenos a la mejora de su nivel de competitividad. Las RUP apenas pueden beneficiarse del gran mercado interior y su situación exige un tratamiento conjunto y equitativo para todas ellas en el marco de la futura política de cohesión.**

**(2) La toma en consideración de la situación particular de las RUP en la concepción de la política de cohesión a partir**

---

<sup>56</sup> Artículo 3 párrafo 2, letra a) del Reglamento (CE) n° 1083-2006 del Consejo de 11.7.2006 (DOUE L 210 de 31.7.2006).



de 2013, en lo que se refiere a las condiciones de elegibilidad, a la definición de los criterios para la asignación de los recursos destinados a estas regiones, a las tasas de cofinanciación aplicables y a los ámbitos de intervención.

El esfuerzo financiero en el marco de la política de cohesión debe aumentarse respecto al periodo actual para crear las condiciones favorables que permitan a las RUP mejorar su capacidad para hacer frente a la competencia y a los nuevos desafíos, aumentar su capacidad productiva y su competitividad y reforzar su potencial de crecimiento económico y de empleo.

Este tratamiento específico debe traducirse también con carácter inmediato, en el actual periodo de programación, en una mayor flexibilidad de la reglamentación aplicable a los fondos estructurales, y concretamente, entre otras medidas, por:

- La flexibilización para todas las RUP de la llamada regla de « descompromiso automático de los créditos »;
- Una derogación a la aplicación de la regla del « earmarking », que exige destinar un porcentaje demasiado importante de los fondos a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

**(3) Un dispositivo específico para la reducción o a la compensación de los efectos de los condicionantes de estas regiones.**

**(4) Continuar el esfuerzo para fomentar y reforzar la inserción de las RUP en sus entornos geográficos respectivos.**

Las RUP tienen una larga experiencia de cooperación entre ellas que ha tenido un cierto éxito (Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, Programas Interreg III C, proyecto « RUP-Plus », programas Interreg III y IV B), y también con sus países vecinos. La UE debería valorizar estas experiencias y seguir fomentándolas a través de medidas particulares.

Aunque actualmente todas las RUP participan en el apartado transnacional del objetivo de cooperación territorial con espacios de cooperación propios, las regiones ultraperiféricas portuguesas continúan estando fuera del apartado transfronterizo.

Existe pues un claro desfase entre el objetivo marcado por la Comisión Europea de reforzar la inserción regional de las regiones ultraperiféricas y la aplicación del apartado de “cooperación territorial europea” de la política de cohesión, que excluye a ciertas RUP. Esta situación no debería reproducirse en el próximo periodo de programación.

Los programas de cooperación territorial de las RUP presentan ciertas particularidades con respecto a otros programas desarrollados en el continente europeo. Los proyectos de cooperación deben concluirse con países terceros de la UE vecinos de las RUP, no existen actualmente instrumentos financieros distintos del FEDER – FED y del FEDER – IFCD y las dificultades de concertación para llevar a cabo proyectos conjuntos de cooperación territorial en el ámbito de un Plan de Acción de Gran Vecindad son tales que anulan casi todas las posibilidades de desarrollar estos programas de cooperación territorial con los países ACP. La experiencia demuestra que es prácticamente imposible estructurar un proyecto de cooperación conjunto que se desarrolle a ambos lados de la frontera. La puesta en marcha de la política de vecindad y partenariado puede servir de referencia y ser ampliada a los países ACP vecinos de las RUP.

Por otra parte, las prioridades de estas regiones no son necesariamente las mismas que las de otras regiones del continente europeo. Esto no aparece suficientemente reflejado en los programas del objetivo de cooperación territorial europea, contrariamente a lo que preveía la iniciativa específica "REGIS", más adaptada a las prioridades de la ultraperiferia.

Sería conveniente, por tanto, iniciar una reflexión profunda para el futuro sobre la mejora del encuadramiento de las RUP en el objetivo de cooperación territorial europea. En este sentido, se pueden adelantar algunas pistas:

- Las RUP deben continuar teniendo espacios de cooperación propios dotados de los medios financieros adecuados para mantener, reforzar y ampliar las relaciones de cooperación.
- Todas las RUP deben ser consideradas como regiones situadas en las fronteras exteriores de la UE.
- Por otro lado, la cooperación territorial debería servir para paliar el aislamiento de las RUP, lo que exige una aplicación más flexible y adaptada de la reglamentación de los fondos estructurales y de los demás instrumentos financieros. Así por ejemplo, la exclusión de Madeira y Azores de la elegibilidad a los programas transfronterizos resulta paradójica, ya que parte de la aplicación automática de una condición requerida de distancia que ignora la particularidad de la estrategia comunitaria en favor de las RUP y los beneficios potenciales de programas específicos de cooperación transfronteriza tales como el Plan de Acción de Gran Vecindad (PAGV).
- Debería establecerse un instrumento financiero apropiado con el fin de implementar una auténtica política de cooperación con los terceros países vecinos de estas regiones. Por otra parte, la posibilidad de financiar proyectos de cooperación desarrollados en el territorio de países terceros con el límite del 10% del FEDER es insuficiente para alcanzar razonablemente el objetivo pretendido y debería, por lo tanto, ampliarse.
- Es necesaria una coordinación tanto de las reglamentaciones del FEDER, el FED y el IFCD, como de los calendarios de intervención de los diferentes instrumentos existentes.
- Ha de seguir planteándose la cuestión de ampliar el instrumento de vecindad y asociación para incluir a los países terceros vecinos de las RUP, o bien la de crear un nuevo instrumento financiero específico que sea común a las RUP y a los países de su entorno.
- Por lo que se refiere a las estructuras de concertación para favorecer el diálogo y la cooperación en los proyectos, es importante contemplar la posibilidad de crear una AECT mejorada que tenga en cuenta los condicionantes jurídicos que impone el derecho internacional y que refuerce con garantías los aspectos ligados a las relaciones con los Estados terceros de la UE vecinos de las RUP.

## CONCLUSIONES

Este tercer Memorándum de la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas continúa la reflexión partenarial emprendida desde 1999 para contribuir a definir las prioridades de una política comunitaria en favor de la ultraperiferia en el marco del artículo 299.2 del TCE, teniendo en cuenta las evoluciones sucesivas de la Unión y los contextos de estas regiones

El primero fue el Memorándum de Cayena, que identificó los principios políticos que debían presidir la aplicación del nuevo artículo sobre las RUP del Tratado de Amsterdam. El segundo Memorándum, firmado en París en 2003, incorporó los impactos derivados de una mayor globalización de los intercambios y de las ampliaciones de la Unión.

Con el presente documento, la Conferencia de Presidentes ha querido dibujar las líneas maestras de una política que permita a sus regiones continuar el proceso de convergencia con el resto de la Unión y consolidar un desarrollo sostenible y mutuamente beneficioso de las relaciones con sus entornos geográficos. Este Memorándum desea también aportar una respuesta a los actuales desafíos mundiales, tales como la demografía, la globalización, el cambio climático y los aspectos vinculados a su excepcional dimensión marítima.

Ya desde su primera Comunicación en el año 2000, la Comisión propuso medidas adaptadas a la problemática específica de las RUP. Las políticas agrícolas y pesqueras fueron las primeras en ser adaptadas, en ocasiones rompiendo con los dogmas tradicionales que imperan en la UE. A continuación fueron las políticas fiscales, aduaneras y las directrices sobre ayudas de Estado las que evolucionaron para favorecer el desarrollo económico de estos territorios y contribuir así al mantenimiento de los empleos. Se pueden constatar, en fin, algunos avances también en la aplicación de la política de cohesión en favor de la ultraperiferia.

Persisten, sin embargo, numerosas insuficiencias. Algunas medidas han sido adaptadas, pero con dotaciones financieras muy inferiores a las necesidades. Otras medidas son completamente incoherentes con la realidad de las RUP. Finalmente, algunas medidas producen efectos desproporcionados a la escala territorial de estas regiones.

Sobre la base de este balance insuficiente y ante los nuevos desafíos regionales, comunitarios y mundiales, el presente Memorándum destaca en primer lugar la importancia de un partenariado sólido, abierto y transparente entre las propias regiones, sus Estados y el conjunto de las instituciones comunitarias para la elaboración de las políticas que afecten a las RUP siempre que exista la voluntad política compartida de desarrollar el artículo 299.2 del Tratado en toda su potencialidad.

El Memorándum insiste también en la necesidad de un tratamiento conjunto y equitativo de las regiones ultraperiféricas, partiendo del respeto de los principios de igualdad de oportunidades, de coherencia y de proporcionalidad que constituyen la base que permite adaptar toda nueva propuesta legislativa a la realidad de la ultraperiferia.

A partir del principio de igualdad de oportunidades, única vía posible para asegurar un tratamiento conjunto y equitativo de las RUP en una UE en continuo proceso de ampliación, el hilo conductor de la estrategia comunitaria de desarrollo de las RUP debe garantizar una coherencia óptima de las políticas públicas aplicadas. En efecto, la experiencia demuestra que aunque las RUP sigan trayectorias convergentes, continúan siendo particularmente sensibles a los avatares coyunturales y experimentan hoy, con el impacto de la actual crisis financiera, económica y

social, un cierto retroceso en términos de evolución económica y/o social.

Por otro lado, la valorización de las potencialidades de las RUP sigue siendo la vía para lograr un desarrollo endógeno y sostenible a través del mantenimiento del apoyo al sector primario, de un fuerte compromiso para dinamizar el desarrollo de las empresas y de la concentración de acciones en algunos sectores estratégicos de futuro, tales como la investigación, la innovación, el medioambiente, la educación y la formación. No obstante, ello exige previamente una verdadera igualdad de oportunidades para los ciudadanos y las empresas de las RUP basadas en medidas de discriminación positiva.

Las RUP comparten la idea de un plan de desarrollo adaptado a sus particularidades con base en los ejes de acción lanzados en 2004 y completados en 2008 por la Comisión Europea. Este plan debe intentar terminar con el aislamiento de las RUP garantizándoles una accesibilidad óptima, crear un marco propicio para la competitividad, lograr la integración de las RUP en sus entornos geográficos a través de una verdadera política de desarrollo mutuo y reforzar la solidaridad comunitaria poniéndola al servicio de la cohesión económica, social y territorial.

Estas orientaciones exigen un refuerzo decidido de la solidaridad comunitaria que debe continuar expresándose en el marco de la política de cohesión y que ha de inscribirse fundamentalmente en una lógica de coherencia que esté presente en todas las políticas que tengan un impacto en las RUP.

Quedan, sin embargo, por definir los instrumentos apropiados.

La estrategia comunitaria en favor de las RUP ha evolucionado a lo largo del tiempo, pasando de un enfoque inicialmente basado en programas ad hoc (POSEI, REGIS) a una estrategia de modulación de las políticas comunitarias generales capaz de integrar para estas regiones los objetivos de accesibilidad, de competitividad y de integración regional. Este enfoque parece en principio coherente con una filosofía de integración de las RUP en la UE respetuosa con el derecho a la diferencia de estos territorios, pero cabe aún preguntarse si los resultados están a la altura de las ambiciones expresadas.

En efecto, las numerosas incoherencias en la aplicación de las políticas comunitarias que se reflejan en este Memorándum conducen a ciertas reflexiones. ¿Es verdaderamente posible adaptar las políticas comunitarias generales a la realidad de las RUP? ¿Puede la adaptación de políticas concebidas para el conjunto de la UE traducirse realmente en un conjunto de medidas coherente, eficaz y aplicable en las RUP?

La realidad demuestra que para garantizar los principios de igualdad de oportunidades de los ciudadanos y de coherencia territorial parece indispensable la creación a nivel comunitario de un marco específico, horizontal y único que integre todas las medidas específicas para el desarrollo económico y social de las RUP. De cara a las políticas de los próximos años este enfoque es más que nunca indispensable para tener realmente en cuenta el impacto de los nuevos desafíos que plantean el cambio climático, la política marítima, las tendencias demográficas y los flujos migratorios.

Las RUP proporcionan un valor añadido único a la Unión Europea, no sólo debido a su presencia en tres océanos y otros tantos continentes, sino también gracias a la aportación que representan los vínculos históricos, culturales y lingüísticos establecidos a lo largo de los siglos con los demás continentes. Las RUP pueden ser catalizadores de desarrollo en distintos ámbitos y transmisores de los valores y las ventajas de la UE en sus entornos geográficos.

En el contexto de una Unión inmersa en un mundo en constante mutación, un nuevo impulso en favor de la ultraperiferia es necesario y posible. Dicho impulso requiere la definición a nivel comunitario de una política única, equitativa y horizontal en favor de las RUP y exige un partenariado aún más dinámico entre las propias regiones, sus Estados respectivos, la Comisión Europea y las demás instituciones comunitarias.

Las Palmas de Gran Canaria, 14 de octubre de 2009.

**AÇORES**  


**CANARIES**  


**GADELOUPE**  


**GUYANE**  


**MADÈRE**  


**MARTINIQUE**  


**LA RÉUNION**  




## ANEXOS

---

## MATRIZ CONCEPTUAL DE LA ULTRAPERIFERIA

CARACTERÍSTICAS		CONDICIONANTES (HANDICAPS)			POTENCIALIDADES		
		GENERALES	ESPECÍFICOS		GENERALES	ESPECÍFICOS	
			ECONÓMICOS	SOCIO-CULTURALES		ECONÓMICOS	SOCIO-CULTURALES
AISLAMIENTO	<b>LOCALIZACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercados de proximidad compuestos de PVD y de PMD<sup>57</sup></li> <li>• Aislamiento</li> <li>• Frontera exterior de la UE en zonas no europeas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad reducida a mercados de proximidad<sup>58</sup> casi inexistentes</li> <li>• Dificultades de acceso a la investigación y las tecnologías</li> <li>• Ruptura de cargas en el transporte logístico</li> <li>• Costes adicionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flujos migratorios específicos</li> <li>• Movilidad restringida</li> <li>• Dificultades de acceso a la información</li> <li>• Gran lejanía de los centros y servicios de excelencia</li> <li>• Desigualdad de oportunidades</li> <li>• Condiciones de vida diferentes (niveles mucho más bajos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posición geoestratégica</li> <li>• Presencia de Europa en el mundo</li> <li>• Mayores posibilidades de gestión, control y vigilancia de la navegación marítima y aérea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación interregional en las diferentes zonas geográficas</li> <li>• Zonas atractivas para el desarrollo de algunos ámbitos de investigación</li> <li>• Zonas de prestación de servicios para el entorno regional</li> <li>• Turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores y prácticas culturales específicas</li> <li>• Presencia de Europa en zonas no europeas</li> </ul>
	<b>GRAN LEJANÍA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran lejanía de los centros de decisión (nacional, europeo y mundial)</li> <li>• Mercados significativos muy alejados a nivel mundial y europeo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencia total del transporte marítimo y aéreo</li> <li>• Inaccesibilidad a las redes transeuropeas de transporte y energía</li> <li>• Segmentación total de los mercados energéticos</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas marítimas (ZEE) distintas</li> </ul>	

<sup>57</sup> La proximidad es muy relativa.

<sup>58</sup> En un radio de 500 Km.

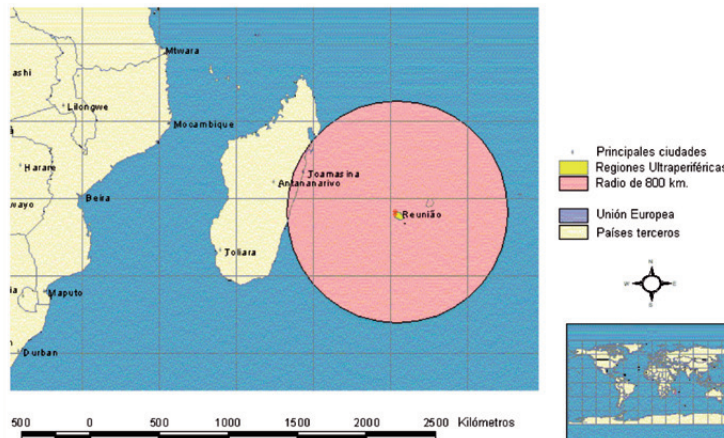
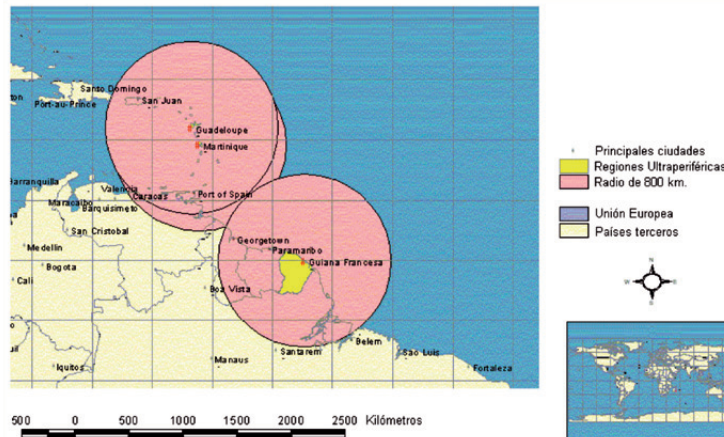
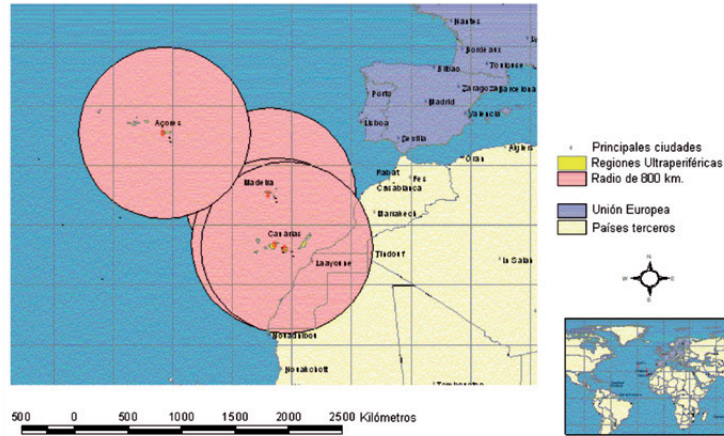


CARACTERÍSTICAS		CONDICIONANTES (HANDICAPS)			POTENCIALES		
		GENERALES	ESPECÍFICOS		GENERALES	ESPECÍFICOS	
			ECONÓMICOS	SOCIO-CULTURALES		ECONÓMICOS	SOCIO-CULTURALES
AISLAMIENTO	<b>DIMENSIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carencia (exigüidad) de recursos</li> <li>• Segmentación de los recursos</li> <li>• Exigüidad del mercado</li> <li>• Población reducida</li> <li>• Exigüidad de la superficie utilizable<sup>59</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencia económica del exterior</li> <li>• Mercados de consumo</li> <li>• Fragmentación casi total del mercado regional</li> <li>• Umbrales de eficacia de las instalaciones y servicios insatisfactorios</li> <li>• Reducida diversificación económica (Monoproducción)</li> <li>• Ausencia de economías de escala</li> <li>• Predominio de microempresas</li> <li>• Dificultad de movilización del capital riesgo</li> <li>• Poco atractivo para la inversión</li> <li>• Bajos niveles de productividad de la mano de obra</li> <li>• Reducido nivel tecnológico tradicional y reducida capacidad de innovación y desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajos niveles de formación de la población</li> <li>• Escasez de trabajo especializado</li> <li>• Reducida movilidad socioprofesional</li> <li>• Inexistencia de masa crítica</li> <li>• Dificil ajuste de la oferta y la demanda de empleo</li> <li>• Fuerte presión sobre el espacio útil (densidad muy elevada)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de recursos naturales que no existen en Europa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas atractivas para la experimentación de nuevas tecnologías</li> <li>• Explotación de segmentos de mercado</li> <li>• Explotación de recursos naturales existentes</li> <li>• Posibilidad de introducir nuevas tecnologías de comunicación y de información en la gestión y el control</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población joven</li> </ul>

<sup>59</sup> Inferior a la mitad de la superficie total.

CARACTERÍSTICAS	CONDICIONANTES (HANDICAPS)			POTENCIALES		
	GENERALES	ESPECÍFICOS		GENERALES	ESPECÍFICOS	
		ECONÓMICOS	SOCIOCULTURALES		ECONÓMICOS	SOCIOCULTURALES
<b>CONDICIONES NATURALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lejanía de los modelos europeos</li> <li>• Estructura física del territorio adversa</li> <li>• Diversidad de las condiciones naturales</li> <li>• Vulnerabilidad frente a catástrofes naturales</li> <li>• Insularidad, doble insularidad o aislamiento continental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa Productividad de la actividad agrícola</li> <li>• Condiciones más complicadas de accesibilidad interior</li> <li>• Conexiones sometidas a condicionamientos</li> <li>• Infraestructuras y equipamientos multiplicados a pequeña escala</li> <li>• Coste adicional de construcción y de equipamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mentalidad de aislamiento</li> <li>• Movilidad forzada forzosa para acceder a algunos servicios y equipamientos</li> <li>• Pérdida de activos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversidad medioambiental</li> <li>• Zonas de reserva natural – fauna y flora</li> <li>• Oferta de condiciones naturales que no existen en Europa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atractivo turístico</li> <li>• Productos agrícolas subtropicales – plátano, caña de azúcar, piña, fruta y flores</li> <li>• Productos lácteos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversidad cultural</li> </ul>

60 Aunque la Guayana francesa no sea una región insular, presenta características de aislamiento similares a estas regiones.



## MEMORÁNDUM RUP – 2009

### TABLA SINÓPTICA DE PROPUESTAS DE LAS REGIONES

<b>TRANSPORTES</b>			
Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Red transeuropea de transporte</b>			
Red de carreteras	Exclusión de las RUP de la red de carreteras (salvo las conexiones puertos/aeropuertos Canarias)	Incluir las conexiones puertos/aeropuertos de todas las RUP (y en el caso de los archipiélagos, las de todas las islas)	Accesibilidad Competitividad
Red de puertos y aeropuertos	Las RUP están catalogadas según las diferentes clasificaciones (reglamentarias)	Integración de los puertos y aeropuertos de las RUP como proyecto prioritario	Accesibilidad Competitividad
Autopistas del mar (navegación de corta distancia)	Las RUP están excluidas de la red	Incluir a las RUP en la red prioritaria de autopistas del mar  Incluir la navegación entre las RUP y los países terceros vecinos  Adaptar los criterios de elegibilidad de acceso a las autopistas del mar, para todas las RUP (accesibilidad interior y exterior)	Accesibilidad Competitividad Integración regional
Ampliación de la red a los países terceros	Las RUP están excluidas de la red	Incluir las conexiones de las RUP con los países terceros vecinos	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Evaluación</b>			
Análisis de impacto	En el marco de la iniciativa "Legislar mejor" no se tienen en cuenta las RUP en el ámbito de los análisis de impacto	Incluir sistemáticamente a las RUP en los análisis de impacto exhaustivos de la Comisión	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Financiación</b>			
Programa Marco Polo	Las RUP están excluidas de facto (no cumplen los requisitos)	Adaptar las condiciones para permitir el acceso de las RUP	Accesibilidad Competitividad Integración regional
Línea presupuestaria UE para las RTE-T	Dificultad de acceso	Hacer a las RUP elegibles para las RTE-T	Accesibilidad Competitividad
Compensación de los sobrecostes (FEDER)	Elegibilidad de las RUP	Garantizar una dotación suficiente y asegurar la eficacia de los mecanismos de compensación de los sobrecostes	Accesibilidad Competitividad
<b>Ayudas de Estado</b>			
Normativa	Dispersión, inadaptación e incoherencia de los textos vigentes	Simplificar la legislación mediante un marco horizontal que cubra, al mismo tiempo, el transporte marítimo, aéreo, terrestre y fluvial	Accesibilidad Competitividad
Transporte marítimo	Las ayudas al lanzamiento de los servicios de transporte entre las RUP y países terceros no están autorizadas	Posibilitar ayudas al lanzamiento de nuevas líneas con países terceros	Accesibilidad Competitividad Integración regional
Transporte aéreo	Las excepciones existentes para las RUP permiten ayudas al lanzamiento de servicios de transporte entre las RUP y países terceros vecinos	Mantener, incluso reforzar, las adaptaciones existentes	Accesibilidad Competitividad Integración regional

<b>Liberalización del transporte aéreo</b>			
Transporte aéreo	Reducida dimensión de las compañías aéreas regionales y dificultades para alcanzar el umbral mínimo de rentabilidad	Permitir la conclusión de acuerdos de liberalización del tráfico aéreo con países terceros vecinos	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Obligaciones de servicio público</b>			
Transporte marítimo y aéreo	Posibilidad de establecer OSP en las conexiones entre las regiones (incluidas las conexiones interiores en cada región) y sus Estados de pertenencia	Permitir conexiones intracomunitarias y con los terceros países vecinos; posibilidad de ampliar los plazos de las concesiones	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Emisiones de CO2</b>			
Transporte aéreo	Inadaptación de la Directiva sobre el sistema comunitario de comercio de emisiones de gas con efecto invernadero a las RUP	Excluir las conexiones de las RUP del ámbito de aplicación de la Directiva	Accesibilidad Competitividad

<b>ENERGÍA</b>			
Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Red transeuropea de energía</b>			
Redes energéticas (electricidad y gas)	Las conexiones de las redes eléctricas y la introducción del gas natural en las RUP están contempladas en la normativa de RTE-E	Calificar los proyectos energéticos de las RUP incluidos en las RTE-E de proyectos de interés común prioritario	Accesibilidad Competitividad
<b>Financiación</b>			
Línea presupuestaria UE para las RTE-E	Insuficiencia de los porcentajes de intervención de los proyectos RUP	Calificar los proyectos RUP como proyectos de interés común prioritario y aplicar, por tanto, un porcentaje de intervención mayor	Accesibilidad Competitividad
Política de cohesión (FEDER)	Elegibilidad de las RUP (inversión y funcionamiento)	Garantizar una dotación suficiente	Accesibilidad Competitividad
<b>Abastecimiento energético</b>			
Calidad de los carburantes	El nivel de normas comunitarias de calidad de los carburantes no permite a algunas RUP abastecerse en los mercados de países terceros; consecuencias en las tarifas aplicadas	Permitir derogaciones de las normas de calidad a título transitorio para poder abastecerse a un coste menor en países terceros	Accesibilidad Competitividad Integración regional

<b>TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN</b>			
Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Mercado interior de telecomunicaciones</b>			
Liberalización del mercado	Condiciones insuficientes de competencia con consecuencias negativas en las tarifas aplicadas y en la calidad de los servicios ofertados respecto de la situación en el continente europeo	Permitir la corrección de la insuficiencia del mercado para introducir una mayor competencia	Accesibilidad Competitividad

<b>Ayudas de Estado</b>			
Normas sobre el despliegue rápido de redes de comunicación de banda ancha	Ninguna consideración de la situación particular de las RUP	Aplicar, si fuera necesario, un tratamiento particular, con financiación pública, para favorecer el despliegue de las infraestructuras y los servicios de comunicación electrónicos, con el objetivo de facilitar la conectividad de las RUP	Accesibilidad Competitividad

<b>AGRICULTURA</b>			
Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>POSEI</b>			
Todos los productos	Las RUP disponen de un programa agrícola específico Ejecución apropiada del programa financiero	Para el período posterior a 2013: Mantener el concepto de POSEI  Reforzar los dispositivos de ayuda así como las dotaciones financieras adecuadas	Accesibilidad Competitividad
Todos los productos	Las RUP tienen un potencial para la exportación de productos atractivos	Buscar una política de calidad específica	Accesibilidad Competitividad
<b>Casos particulares</b>			
Plátano	Insuficiencia de las medidas de protección frente a las actuales negociaciones internacionales en curso	Adoptar medidas de ayuda complementarias	Accesibilidad Competitividad
Leche	Régimen de contingentes lácteos	Mantener el régimen después de 2015 o prever mecanismos alternativos en el caso de la desaparición del régimen	Accesibilidad Competitividad
<b>Liberalización de los mercados de productos agrícolas</b>			
Producciones agrícolas de exportación	Algunos productos agrícolas de las RUP se enfrentan a la liberalización acelerada de los mercados mundiales	Lanzar sin demoras un estudio de impacto actualizado sobre los efectos de la liberalización comercial en la economía de las RUP	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Réforme de la PAC</b>			
Primer pilar	Las RUP se benefician de excepciones a las normas de desacoplamiento y de modulación de las ayudas	Mantener las excepciones de la aplicación del desacoplamiento y de la modulación de las ayudas	Competitividad
Segundo pilar	Las RUP se benefician de derogaciones estructurales aplicables a la ultraperiferia	Mantener las derogaciones estructurales y reservar un acceso privilegiado de las RUP a los fondos europeos agrícola y de desarrollo rural  Mejorar y reforzar las medidas de desarrollo rural	Competitividad
<b>Ayudas de Estado</b>			
Directrices	La concesión de ayudas al funcionamiento para la producción, la transformación y la comercialización de productos agrícolas está autorizada  Las RUP se benefician de mayores porcentajes de ayuda para las inversiones	Mantener estas disposiciones después de 2013	Competitividad

<b>Normativa aduanera</b>			
Derechos de aduana	Las RUP tienen la posibilidad de beneficiarse de una exención de los derechos de aduana en los productos agrícolas originarios de terceros países (REA)	Mantener estas disposiciones después de 2013	Accesibilidad Competitividad
<b>Articulación de los instrumentos financieros existentes</b>			
FEADER y FEDER	Se producen incoherencias en la aplicación de los instrumentos complementarios de intervención en las zonas rurales y forestales	<p>Buscar un equilibrio entre el sector agrícola tradicional, la actividad turística y, en su caso, la explotación forestal</p> <p>Garantizar una mayor coherencia entre las intervenciones del FEADER y las del FEDER</p>	Accesibilidad Competitividad

<b>PESCA Y ACUICULTURA</b>			
Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Libro Verde sobre el futuro de la PCP</b>			
Libro Verde	El Libro Verde no contiene ninguna referencia a la situación especial de las RUP	<p>En aplicación del principio de coherencia, tener en cuenta la situación especial de las RUP</p> <p>Las RUP presentarán una contribución específica al margen del Memorándum</p>	Competitividad Integración regional
<b>Gestión y protección del recurso</b>			
Pesca y acuicultura	Las modalidades de gestión y protección del recurso no están suficientemente adaptadas a las realidades de las RUP	<p>Definir disposiciones específicas de gestión y protección del recurso</p> <p>Basar la protección del recurso en el principio de gestión de proximidad</p>	Competitividad
<b>Fondo europeo para la pesca</b>			
Normativa	<p>Para 2007-2013:</p> <p>Porcentajes de intensidad de ayuda más elevados para las RUP</p> <p>Gestión de los programas operativos a nivel nacional Complejidad de las medidas de gestión</p> <p>Ayudas a la creación de las organizaciones de productores, decrecientes y limitadas a tres años</p>	<p>Para el período después de 2013:</p> <p>Mantener esos porcentajes más elevados de intensidad de la ayuda para las RUP</p> <p>Acordar la posibilidad de gestión de los programas operativos a nivel regional</p> <p>Simplificar las medidas de gestión</p> <p>Lograr que las ayudas no sean ni decrecientes ni limitadas en el tiempo</p>	Competitividad
<b>POSEI pesca</b>			
Compensación de los sobrecostes	Algunas RUP se benefician de dispositivos específicos de compensación de los sobrecostes para la salida de los productos de la pesca.	<p>Conservar los dispositivos específicos de compensación de los sobrecostes</p> <p>Examinar la posibilidad de complementar este dispositivo con medidas de ayuda a la producción local</p>	Competitividad

<b>Ayudas de Estado</b>			
Directrices	Las directrices de 2008 vigentes son menos favorables que las de 2001	Reajustar el texto de 2008 en base al de 2001, más favorable a las RUP, que permitía notificar, caso por caso, las ayudas específicas	Competitividad Integración regional
Flota pesquera	Los objetivos comunitarios en materia de flota pesquera no están de acuerdo con la situación de la pesca en las RUP	Conservar la posibilidad de desarrollo de las flotas en función del recurso  Mantener un ordenamiento de la flota por segmento  Prorrogar las ayudas a la modernización de la flota  Reabrir el debate sobre las ayudas a la renovación en las RUP	Competitividad Integración regional
<b>Normativa aduanera</b>			
Aranceles aduaneros	Posibilidad de suspensión temporal, incluso exención del arancel aduanero común para los productos de la pesca	Mantener la posibilidad de suspensiones temporales, incluso exenciones del arancel aduanero común	Competitividad
<b>Ámbito externo de la PCP</b>			
Coherencia de la PCP	Las RUP son vulnerables a las consecuencias de la conclusión de acuerdos bilaterales de pesca UE - Estados terceros	Garantizar el principio de coherencia de la PCP, estando las RUP en la confluencia de los ámbitos interno y externo  Emitir lo antes posible un análisis de impacto sobre la mejora de la gobernanza marítima en estas áreas específicas	Competitividad Integración regional
Gouvernance	la PCP ne tient pas compte du positionnement géographique des RUP pour la mise en place d'instances de concertation régionales spécifiques	Accorder la possibilité de créer un Conseil Consultatif Régional spécifique pour les RUP par espace maritime avec des moyens financiers adéquats	Compétitivité Intégration régionale

<b>INDUSTRIAS – SERVICIOS</b>			
Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Medidas de apoyo</b>			
Normativa e instrumentos financieros	Las RUP se benefician de un conjunto variado de medidas para favorecer el desarrollo	Mantener y reforzar, después de 2013, las medidas de ayuda existentes (ayudas de Estado, medidas fiscales, régimen específico de abastecimiento, política de cohesión...)	Accesibilidad Competitividad
	Las RUP se benefician de medidas puntuales	Establecer y consolidar una estrategia integrada para el sector productivo	Accesibilidad Competitividad
	La doble insularidad de las RUP incrementa los costes de inversión	Tener en cuenta este condicionante a través de las medidas adecuadas	Accesibilidad Competitividad



<b>Ayudas de Estado</b>			
Directrices de ayudas de Estado con finalidad regional	Las RUP pueden establecer ayudas destinadas a compensar los efectos de los condicionantes de las mismas y se benefician de mayores porcentajes de intensidad de la ayuda para las inversiones	Mantener y mejorar las medidas después de 2013	Accesibilidad Competitividad
	Las ayudas están expresadas en equivalente subvención bruta (ESB)	Elevar los niveles de intensidad de las ayudas en ESB para igualarlos a los porcentajes en vigor durante el periodo 2000-2006	Competitividad
	Las RUP no se benefician de medidas específicas	Aplicar las bonificaciones vigentes en las inversiones productivas	Competitividad
Normativa de exención por categorías para las PYMES	Las RUP no están autorizadas a conceder ayudas a la inversión fuera de la CE, posibilidad que sí ocurría en 2001	Restablecer esta posibilidad, aumentando los porcentajes de intensidad de las ayudas para igualarlos a los de las ayudas de Estado con finalidad regional	Competitividad Integración regional
Encuadramientos comunitarios: de minimis, exenciones por categoría, empresas en dificultades	Las RUP no se benefician de medidas específicas	Establecer medidas específicas para las RUP	Competitividad
Otros encuadramientos comunitarios (investigación, innovación, transporte, medio ambiente, formación...)	Las RUP no se benefician de medidas específicas	Igualar de oficio los textos sobre las normas más favorables de las ayudas de Estado con finalidad regional con el fin de fomentar la inversión de las empresas en estos ámbitos	Competitividad
<b>Fiscalidad</b>			
Régimen de ayudas fiscales	Algunas RUP están autorizadas a aplicar diferenciales porcentuales en el marco del ALEM (Canarias) y del Octroi de mer (DOM)	Prorrogar estos dispositivos y prever un sistema de adaptación permanente de la lista de productos sujetos a impuesto, por el procedimiento de comitología	Competitividad
	Madeira se beneficia de una zona franca	Buscar una solución que permita mejorar y conseguir los objetivos del régimen	
Impuestos especiales	Canarias se beneficia de excepciones al régimen general sobre el tabaco	Complementar estas excepciones para mantener la producción de tabaco	Competitividad
<b>Aduanas</b>			
Zonas francas	Las zonas francas de las RUP son del tipo I	Hacer que el régimen de las zonas francas de Madeira, Canarias y Guayana evolucione al tipo II	Accesibilidad Competitividad Integración regional
	Algunas RUP se benefician de suspensiones temporales de derechos autónomos del arancel aduanero común en productos industriales destinados a equipar las zonas francas y en mercancías destinadas a la transformación	Mantener y mejorar estos dispositivos y ampliar esta posibilidad a todas las RUP	Competitividad
Derechos del AAC	Canarias se beneficia de suspensiones del AAC en el sector industrial (bienes de equipo, materias primas, piezas sueltas...)	Mantenerlas después de 2011 y acordar la posibilidad de ampliarlas a otras RUP	Competitividad
<b>Mercado interior</b>			
Directiva de servicios	Esta Directiva no prevé disposiciones específicas para las RUP	Proceder a la realización de análisis de impacto que incluyan a las RUP	Accesibilidad Competitividad
<b>Ayuda a la innovación de las empresas RUP</b>			
Iniciativa "Mercados portadores"	Les RUP sont éligibles à cette initiative qui identifie les marchés de produits et services innovants pour lesquels l'innovation est nécessaire et possible	Entre los mercados de productos y servicios innovadores, habría que incluir el turismo como prioridad	Competitividad
<b>Financiación</b>			
Política de cohesión y política de emprendeduría	Las RUP son elegibles para el FEDER, el FSE y el programa de competitividad e innovación	Reforzar la ayuda a la innovación en los servicios	Competitividad

## INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Programa Marco de I+D</b>			
7º PMID	Las RUP tienen dificultades para obtener financiación en este programa	Favorecer el acceso al programa Hacer un análisis de impacto territorial Emprender una iniciativa de reestructuración y coordinación de las acciones	Accesibilidad Competitividad Integración regional
	La cooperación regional en materia de investigación supone un fuerte potencial de desarrollo para las RUP que no ha sido suficientemente tenida en cuenta en el PMID	Publicar una convocatoria específica RUP en el marco del programa "Cooperación"	Competitividad Integración regional
8º PMIDT	En 2003, las RUP presentaron a la CE un plan de acción	Las propuestas de ese documento siguen siendo válidas para el período posterior a 2013 y, por tanto, deben ser tenidas en cuenta como base de trabajo	Competitividad
<b>Ayudas de Estado I+DT</b>			
Directrices	En este texto no figura un tratamiento específico para la ultraperiferia	Prever mayores porcentajes de intensidad de las ayudas en las fases de experimentación y demostración, y para la constitución y animación de los clusters	Accesibilidad Competitividad Integración regional

## MEDIO AMBIENTE

Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Programa de acción comunitario para el medio ambiente</b>			
Protección del medio ambiente	Los recursos naturales de las RUP tienen una importancia fundamental para la biodiversidad	Favorecer la elaboración de un plan de conservación de la naturaleza en las RUP basado en Natura 2000 Desarrollar medidas destinadas a luchar contra las especies invasoras	Accesibilidad Competitividad Integración regional
Prioridades de los programas de acción	Las prioridades a nivel europeo no están suficientemente adaptadas a las realidades de las RUP	Tener en cuenta las preocupaciones medioambientales de las RUP de forma coherente y proporcional	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Gestión de los residuos</b>			
Compensación de los sobrecostes	La recogida y el aprovechamiento de los residuos en las RUP supone un coste de tratamiento más elevado	Compensar los sobrecostes con dotaciones financieras adecuadas Mantener una ayuda financiera significativa	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Ayudas de Estado al medio ambiente</b>			
Directrices	Los costes de adaptación a la norma comunitaria son superiores a los del continente europeo	Permitir ayudas para la adaptación a la norma comunitaria y ayudas al funcionamiento, ilimitadas en el tiempo y no decrecientes	Accesibilidad Competitividad Integración regional

## EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y EMPLEO

Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Favorecer el empleo</b>			
PROGRESS Microfinance Facility	El instrumento no tiene en cuenta las realidades de la ultraperiferia	Reservar un tratamiento específico para favorecer su aplicación en las RUP	Competitividad
Mercado interior	Las normas de adjudicación de los contratos públicos no tienen en cuenta las realidades de la ultraperiferia	Prever excepciones para favorecer la contratación de mano de obra local en la adjudicación de contratos públicos	Competitividad
<b>Educación y formación</b>			
Estrategia de Lisboa	Esta estrategia no tiene en cuenta el artículo 299.2 TCE	Adaptar la estrategia de Lisboa renovada en 2010 a la particularidad de las RUP	Competitividad
Programas europeos horizontales (Erasmus, Leonardo...)	Estos instrumentos no tienen en cuenta las realidades de la ultraperiferia  Los condicionantes para la movilidad de los jóvenes de las RUP no se tienen en cuenta	Tener en cuenta los condicionantes de movilidad de los residentes de las RUP para facilitar su participación en los programas europeos	Accesibilidad Competitividad
Enseñanza superior	Las RUP disponen de una calidad de enseñanza superior insuficientemente aprovechada en su entorno	Aprovechar el potencial docente de las RUP respecto a países terceros vecinos	Accesibilidad Competitividad Integración regional

## CAMBIO CLIMÁTICO

Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Medidas de mitigación</b>			
Sistema comunitario de comercio de derechos de emisión de gas de efecto invernadero	Incluye los sectores de producción de energía y transporte aéreo que tienen un gran impacto económico en las RUP	Prever excepciones y compensaciones para reducir el impacto económico	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Medidas de adaptación a los efectos del cambio climático</b>			
Libro Blanco	Las RUP son especialmente vulnerables al cambio climático	Restituir para las RUP los resultados del análisis de impacto del cambio climático en las zonas costeras  Proponer medidas de aplicación concretas acompañadas de indicadores adaptados a la realidad de la ultraperiferia	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Coherencia de las políticas</b>			
Enfoque integrado	Inadaptación de las medidas comunitarias para luchar contra el cambio climático	Adoptar un enfoque integrado de las políticas de medioambiente, energía, investigación, competitividad, cohesión, sanidad, y transporte en beneficio de la ultraperiferia: análisis de impacto, tratamiento específico de las RUP y refuerzo de los medios financieros	Accesibilidad Competitividad Integración regional

<b>POLÍTICA MARÍTIMA</b>			
Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>La politique maritime intégrée</b>			
El Libro Azul	Este documento reconoce el papel especial que las RUP pueden desempeñar en la política marítima europea	Aplicar medidas que permitan asumir plenamente ese papel  Realizar, o facilitar la realización, de estudios oceanográficos y estudios para el desarrollo de recursos energéticos derivados del mar	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Plan de acción</b>			
Planificación del espacio marítimo de Europa	En proceso de planificación	Planificar el espacio marítimo con un enfoque horizontal en todas las políticas de interés para la ultraperiferia, por cuenca marítima	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Desarrollo sostenible</b>			
Política marítima integrada	Las RUP disponen de un potencial marítimo excepcional	Valorizar la dimensión marítima de las RUP en los ámbitos de la innovación, la investigación y el medio ambiente, mediante medidas específicas	Accesibilidad Competitividad Integración regional

<b>DEMOGRAFÍA</b>			
Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Demografía</b>			
Población	El aumento poblacional en algunas RUP conlleva una mayor demanda de servicios públicos	Considerar los resultados del estudio en curso encargado por la CE y darle seguimiento adecuadamente	Accesibilidad Competitividad Integración regional

<b>GRAN VECINDAD</b>			
Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>El Plan de Acción de Gran Vecindad (PAGV)</b>			
Concepción	En 2004, la CE creó un marco teórico para mejorar la integración de las RUP	Concretar ese marco para que sea plenamente operativo y a la altura de las ambiciones previstas  Sensibilizar a todos los responsables comunitarios, incluidas las delegaciones de la CE en países terceros	Accesibilidad Competitividad Integración regional
Transporte	Las conexiones entre RUP y países terceros son muy deficitarias	Favorecer la creación de nuevas líneas de transporte entre RUP y países terceros  Mejorar su calidad y su regularidad allí donde estén	Accesibilidad Competitividad Integración regional

<b>Cooperación comercial</b>			
Acuerdos de Asociación Económica entre la UE y los países ACP (APE)	<p>La negociación de los APE tiene consecuencias en las economías de las RUP</p> <p>Pertinencia de la cláusula de salvaguardia en economías muy vulnerables</p>	<p>Tener en cuenta la situación especial de las RUP</p> <p>Permitir que las RUP participen en el Comité consultivo de seguimiento de los APE establecido en los diferentes bloques regionales</p> <p>Especificar las modalidades de aplicación de la cláusula de salvaguardia</p> <p>Asegurar que los procedimientos de su aplicación sean suficientemente eficaces para reaccionar en plazos breves y, si es preciso, hacerlos más flexibles</p>	<p>Accesibilidad</p> <p>Competitividad</p> <p>Integración regional</p>
<b>Inmigración</b>			
Gestión de flujos migratorios	Las RUP son las fronteras de Europa en sus zonas geográficas respectivas, son puntos de llegada y de tránsito	Hacer compatible un control adecuado de las fronteras exteriores con medidas para el desplazamiento de personas	Accesibilidad Competitividad Integración regional
Gobernanza	<p>Algunas RUP soportan el peso excesivo de la acogida y la gestión de flujos migratorios clandestinos</p> <p>Debe reforzarse la cooperación con los países de origen y de tránsito de los flujos migratorios</p>	<p>Repartir equitativamente las responsabilidades sobre la acogida y la gestión de los flujos migratorios clandestinos</p> <p>Tener en cuenta la situación tanto de las RUP que forman parte del espacio Schengen como de las que no lo son</p>	Accesibilidad Competitividad Integración regional
Articulación de los instrumentos financieros existentes	La temática de la inmigración está considerada de manera inadecuada en los instrumentos financieros existentes	<p>Hacer posible el establecimiento de programas de refuerzo de las instituciones y de la buena gobernanza</p> <p>Integrar mejor la temática de la inmigración en el marco del FEDER, del FED y del IFCD</p>	Accesibilidad Competitividad Integración regional
Programa de Estocolmo	Insuficiencia de las normas sobre menores no acompañados	<p>Aprovechar la situación y la experiencia de las RUP como emplazamiento piloto</p> <p>Adaptar el uso de los instrumentos financieros existentes a la situación de las RUP</p>	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Objetivo de cooperación territorial europea (ver política de cohesión)</b>			

<b>COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL</b>			
Medio de intervención comunitaria	Situación actual en las RUP	Propuesta	Eje de desarrollo
<b>Política de cohesión</b>			
Programación 2007-2013	<p>La crisis financiera y económica frena la buena ejecución de los programas operativos</p> <p>La señalización de los fondos en las orientaciones de Lisboa para las RUP no está adaptada a su realidad específica</p>	<p>Flexibilizar la regla de descompromiso automático de los créditos</p> <p>Derogar la norma del "earmarking"</p>	<p>Accesibilidad</p> <p>Competitividad</p> <p>Integración regional</p>

Concepción después de 2013	Las RUP se benefician de condiciones específicas para 2007-2013	Beneficiarse, después de 2013, de un tratamiento conjunto y equitativo para todas las RUP en: - Los criterios de elegibilidad - Los criterios para la asignación de recursos financieros - El porcentaje de cofinanciación  Mantener el dispositivo de compensación de los sobrecostes  Aumentar el esfuerzo financiero	Accesibilidad Competitividad Integración regional
<b>Objetivo de cooperación territorial</b>			
Conception post 2013	Las RUP son elegibles para este objetivo pero de forma desigual	Mejorar las normas existentes para que todas las RUP tengan efectivamente los medios (financieros y normativos...) para integrarse en sus zonas respectivas	Accesibilidad Competitividad Integración regional
	Las RUP se benefician de espacios de cooperación que les son propios	Mantener estos espacios reforzando los medios	
	Las RUP tienen grandes dificultades para poner en marcha proyectos conjuntos de cooperación con terceros países  La existencia de diferentes instrumentos financieros comunitarios complica enormemente las posibilidades de desarrollo de proyectos de cooperación	Crear un nuevo instrumento financiero específico que sea común a las RUP y a los países terceros, para llevar a cabo los proyectos de cooperación  Reforzar el porcentaje de fondos que se pueden dedicar a la extraterritorialidad  Ampliar el instrumento de vecindad y asociación para incluir a los países terceros vecinos de las RUP implicadas  Coordinar los calendarios de programación de los diferentes instrumentos financieros existentes	
<b>Agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)</b>			
Normativa	Las RUP pueden constituir AECT	Adaptar las normas de constitución de AECT a la realidad de las RUP que evolucionan en un contexto de derecho internacional	Integración regional



