



**CONTRIBUCIÓN CONJUNTA DE LAS
REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS**
“POR UNA EXITOSA INSERCIÓN REGIONAL DE LAS RUP”

INTRODUCCIÓN

En el marco de la UE, las RUP experimentan una situación atípica: se encuentran en un entorno regional singular, distinto del que gobierna el continente europeo.

Los países vecinos son terceros países de la UE, que cuentan con un menor nivel de desarrollo: las RUP se transforman en fronteras exteriores de la Unión, zonas marcadas por la inestabilidad política, económica y social. Este entorno dificulta la conclusión de proyectos de cooperación en el entorno geográfico de estas regiones;

- A nivel de la UE, las normas de intervención del FEDER se conciben para facilitar la cooperación entre las regiones europeas pertenecientes, al menos, a dos Estados miembros: esta condición es sencilla cuando los impulsores de proyectos y/o beneficiarios de ayudas dependen jurídicamente de la UE y por tanto, del mismo instrumento financiero de cooperación ;

Las dificultades relacionadas con la articulación de las financiaciones¹ susceptibles de intervenir en un proyecto de cooperación, son principalmente de tres tipos:

- Desde un punto de vista geo-político: para los terceros países vecinos de las RUP (principalmente los países ACP, cuyo nivel de desarrollo es menor que el de las RUP) resulta complicado movilizar recursos financieros destinados a proyectos de cooperación con las RUP (prioridades de acción diferentes, calendario de implantación divergente, debilidad de los recursos financieros disponibles, etc.);
- Desde un punto de vista técnico: existe un desconocimiento manifiesto del funcionamiento de los mecanismos de gestión del FEDER por parte de los gestores del FED (y viceversa). Los procedimientos de gestión existentes presentan tales diferencias, que la sincronización de mecanismos resulta especialmente compleja, incluso imposible. Esta constatación hace que, en base al proceso de decisión europeo, la Comisión prevea una declinación mucho más simple de los instrumentos financieros que ejecuta, garantice la coordinación de las intervenciones y organice regularmente la sensibilización de sus delegaciones implantadas en el territorio de los terceros países de la UE, conforme a las normas del FEDER. En cuanto a este último

¹ Principalmente del FED y del FEDER



punto y aunque la Comisión lo había señalado en su comunicación de 2004 “Una asociación reforzada con las RUP: balance y perspectivas”, no se ha producido ningún avance significativo que permita reforzar dicha situación.

- Desde un punto de vista jurídico: persisten obstáculos relacionados principalmente con la necesidad de coordinar las acciones en el marco del derecho internacional (implicando la necesidad de establecer compromisos a través de convenios internacionales). Estos condicionantes son a priori, menos visibles pero más complejos y sensibles. Repercuten fundamentalmente en el montaje, la realización y el pago de los proyectos: pueden intervenir cuando el proyecto queda bajo la aplicación de las normas de asistencia de contratación pública, competencia, normas medioambientales, sanitarias, etc. Asimismo, la realización de controles y auditorías constituye un obstáculo especialmente difícil de superar.

Los retos que se plantean en aras de conseguir la inserción regional de las RUP en su entorno geográfico llaman a un refuerzo del diálogo entre las RUP y los terceros países vecinos (fundamentalmente ACP). Éstos conciernen:

- Las facilidades de gestión ofrecidas por la extraterritorialidad del FEDER constituyen en teoría, una herramienta de negociación interesante para las RUP, en base a una estrategia « win-win», incluso si en la práctica existen problemas de ejecución;
- Aumento del riesgo de descompromiso automático de los créditos del FEDER, si los proyectos de cooperación no se concluyen en condiciones satisfactorias ;
- Escasas alternativas para concluir proyectos de cooperación en el entorno de las RUP francesas : las normas del FEDER (art. 19 del R. FEDER²) presentan exigencias que no se adaptan necesariamente a la realidad geográfica de las RUP francesas;

Este documento pretende aportar una serie de propuestas destinadas a permitir la inserción de las RUP en sus entornos geográficos respectivos, a través de los instrumentos apropiados. A tal fin, es importante llevar a cabo un repaso previo sobre el recorrido histórico del tratamiento europeo de las RUP en este ámbito.

² Condiciones de ejecución del artículo 19 del R. del FEDER : « las operaciones seleccionadas para los programas operativos destinados a desarrollar las actividades transfronterizas incluidas en el artículo 6.1, y destinados a establecer y desarrollar la cooperación transnacional (...), incluyen beneficiarios de al menos dos países, de los cuales al menos uno, debe ser un Estado miembro, que en cada operación, cooperan como mínimo de dos formas distintas : desarrollo conjunto, puesta en marcha conjunta, dotación conjunta en efectivos y financiación conjunta. Las operaciones seleccionadas que reúnen las condiciones antes mencionadas pueden ser ejecutadas en un único país, siempre y cuando hayan sido presentadas por entidades pertenecientes a al menos dos países ».

I.- ANTECEDENTES DE LA INSERCIÓN REGIONAL DE LAS RUP. EL ENCAJE DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

Desde 1957 existían en la Unión Europea colaboraciones transfronterizas (programa EUROREGIO germano holandés), y en 1976, con la ayuda del FEDER³, surgieron algunos programas de acción transfronterizos en paralelo con la creación de las Euroregiones, pero la verdadera cooperación transfronteriza europea se iniciaría a partir de los años 90, manifestándose de diferentes formas.

- La Convención de LOMÉ (1975-2000) que ya destacaba la importancia de la cooperación entre los países ACP y las RUP (departamentos franceses de ultramar) ;
- El espíritu de los POSEI, en vigor desde 1989, ha puesto de relieve el principio de doble pertenencia de las RUP en la Comunidad europea y el reconocimiento de su realidad regional relacionada con su situación geográfica particular. Se trataba de reforzar una cooperación regional que se adaptase a las realidades locales de los departamentos franceses de ultramar y que pasaría por un diálogo más directo entre las partes implicadas (reemplazado en 1991 por el POSEICAN)⁴.
- Desde 1992 a 1994, la Comisión europea apoyó la ejecución de una red de cooperación interregional denominada EPICURE⁵, que agrupaba a las RUP y movilizaba 2,5 millones de ecus.

Período de programación 1989-1993

En efecto, el apoyo de la Unión Europea a la cooperación transfronteriza se consolidó y amplió con la aprobación de la Iniciativa Comunitaria INTERREG en 1990. Con una dotación de 800 millones de ecus, esta iniciativa supuso un impulso importante a la cooperación transfronteriza, extendiendo el principio a todas las fronteras interiores de la Unión con el objetivo de contribuir al desarrollo económico. De los 31 programas operativos aprobados 27 correspondieron a fronteras interiores terrestres y solamente 4 a programas de cooperación transfronteriza marítima.⁶

Las regiones ultraperiféricas quedaron excluidas de participar en INTERREG, al tener una Iniciativa Comunitaria propia denominada REGIS - Integración de regiones ultraperiféricas - con una dotación

³ Fondo Europeo de Desarrollo Regional

⁴ DOCE L 171 del 29.06.1991

⁵ Exchange Programme Initiating Cooperation between Ultraperipheral Regions of EEC

⁶ Córcega/Cerdeña (F/I), Kent/Pas-de-Calais (RU/F), Bornholm (DK/países del Mar Báltico) y Storstrom/Ostholstein (DK/A).

financiera de 200 millones de ecus para el conjunto de las RUP. Sin embargo, INTERREG y REGIS no eran totalmente equivalentes⁷.

Período de programación 1994-1999

El éxito de INTERREG I llevó a la Comisión a continuar con esta Iniciativa, aprobándose en 1994 la Iniciativa Comunitaria INTERREG II con una dotación de 3.315 millones de ecus, lo que supuso un incremento del 400% con respecto al período anterior y que esta Iniciativa supusiese el 25% del total de las iniciativas comunitarias.

El INTERREG II se compuso de tres apartados:

- el apartado A -que abarcaba la cooperación transfronteriza y era la continuación del INTERREG I- ;
- el apartado B -que era una continuación de la Iniciativa Comunitaria Regen (redes de energía) del periodo anterior-;
- y el apartado C -cuyo objetivo era la cooperación transnacional, inicialmente vinculada a cuestiones de ordenación del territorio y prevención de riesgos (inundaciones, sequías, etc).

De los 59 programas operativos financiados con INTERREG II A (cooperación transfronteriza), 16 fueron programas con fronteras marítimas, de las cuales 11 correspondieron a fronteras marítimas internas de la Unión Europea y 5 a fronteras marítimas externas:

Zona geográfica	Frontera Interior	Frontera Exterior
Nórdica	Fyn/K.E.R.N (DK/A) Storstrom/Ostholstein (DK/A) Oeresund (DK/S) Islands (FN/S) Kvarken-MittSkandia (FN/S/N)	Bornholm (DK/países del Mar Báltico) Finlandia/Estonia (FN/EST)
Occidental	Nord-Pas de Calais/Kent (F/RU) Rives/Manche (F/RU) Ireland/Wales (IRL/UK)	
Sur	Grecia/Italia (GR/I) Córcega/Cerdeña (F/I) Corcega/Toscana (F/I)	España/Marruecos (E/MRC) Italia/Albania (I/A) Gibraltar (RU/MRC)

⁷ REGIS era una iniciativa comunitaria complementaria a los programas regionales FEDER, en la que los ámbitos de elegibilidad estaban más relacionados con la temática de la ultraperiferia (accesibilidad, transporte, comunicaciones, etc) pero el funcionamiento era el mismo que en los programas operativos FEDER. En el contexto REGIS, algunas RUP no han contado, por ejemplo, con proyectos conjuntos, con una asociación, concepción, implementación o una gestión distribuida por regiones, etc..



Las regiones ultraperiféricas fueron también excluidas de esta iniciativa, en el apartado A, al mantenerse para estas regiones la Iniciativa REGIS II con una asignación de fondos de 600 millones ecus. Sin embargo, sí pudieron participar en el apartado C.

La financiación de los programas de cooperación transfronteriza con fronteras externas de la Unión Europea con terceros países contaba con diferentes fuentes de financiación: INTERREG IIA, para la parte de los programas y proyectos ejecutados en el territorio europeo y PHARE CBC, TACIS CBC y MEDA para la parte de los proyectos ejecutados fuera del territorio europeo. Por lo tanto la financiación de la cooperación transfronteriza con terceros países se realizaba a través de programas complementarios con criterios de gestión diferentes que deberían coordinarse para la ejecución de los proyectos. Esto dio lugar a que la cooperación se realizase de forma paralela, las acciones se realizaban a cada lado de la frontera de manera independiente siendo muy difícil, por no decir imposible la realización de proyectos conjuntos a ambos lados de la frontera. Solamente las regiones con más experiencia y tradición en cooperación (las regiones nórdicas) fueron capaces de realizar acciones en común.

Período de programación 2000-2006

La aprobación del INTERREG III continuó la senda de consolidación de esta Iniciativa comunitaria, con una dotación presupuestaria de 4.875 millones de euros que representaban el 47% del total de las Iniciativas Comunitarias y el 2,5% del total de los Fondos Estructurales. INTERREG III se desagregó en tres apartados: INTERREG IIIA - Cooperación transfronteriza-, INTERREG IIIB - Cooperación transnacional- e INTERREG IIIC -Cooperación interregional-.

La Iniciativa Comunitaria REGIS desapareció, quedando por lo tanto las regiones ultraperiféricas integradas dentro de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III. Como garantía para estas regiones se incluyó en el artículo 20 del Reglamento 1260/1999 una referencia a que el programa INTERREG *“prestará la debida atención a la cooperación con las regiones ultraperiféricas”*

Es necesario destacar que, de forma paralela al PIC INTERREG III-B en el caso particular de los DOM, se financió con créditos del FEDER un eje dedicado a la “cooperación regional” en el seno de cada uno de los DOCUP del objetivo 1.

Sin embargo, las regiones ultraperiféricas quedaron una vez más excluidas del apartado A (cooperación transfronteriza), participando únicamente en los apartados B y C en igualdad de condiciones con el resto de las regiones europeas.

Como única especialidad se establecieron tres espacios de cooperación propios en el apartado B de cooperación transnacional para las RUP: el espacio Azores-Canarias-Madeira, espacio Caribe y espacio océano Índico. Sin embargo, los reglamentos que definían los criterios de



asignación de recursos financieros condujeron a desigualdades: el programa operativo que tuvo mayor dotación de fondos fue el Azores-Canarias –Madeira debido a que los Estados miembros participantes (España y Portugal), asignaron a este programa una mayor cuantía de fondos de la que le hubiera correspondido para intentar compensar la desaparición del programa REGIS.

Por lo tanto, en el período 2000-2006, las RUP perdieron la ventaja de tener un programa propio (el REGIS) y consiguieron una integración muy poco adecuada en el INTERREG (excluidas de la cooperación transfronteriza).

No se tuvo en cuenta que estas regiones por sus condiciones geográficas son fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en relación con los terceros países de su entorno geográfico⁸.

Además, a pesar de que estos programas debían fomentar, en el caso de las RUP, una mejor integración y cooperación económica con las regiones situadas en otros Estados miembros y mejorar los vínculos y la cooperación con los países situados en regiones geográficas más amplias (Caribe, América Latina, Océano Atlántico, África noroccidental y Océano Indico), los requisitos de cooperación impuestos por INTERREG III hicieron imposible desarrollar proyectos y establecer estructuras de cooperación con los terceros países vecinos (países ACP).

Período de programación 2007-2013

- o ***La Cooperación Territorial europea nuevo objetivo de la Política de Cohesión 2007-2013***

Se crea en el marco de la reforma de la política de cohesión para el período 2007-2013, el nuevo objetivo de Cooperación Territorial⁹, lo cual supone una mayor visibilidad y un refuerzo de su campo de actuación.

Los criterios de subvencionabilidad han sido los siguientes:

- o Para la cooperación transfronteriza las regiones del nivel NUTS III son subvencionables a lo largo de todas las fronteras terrestres interiores y de determinadas fronteras terrestres exteriores, y a lo

⁸ Salvo Guayana que tiene frontera terrestre con Brasil y Surinam.

⁹ Los recursos totales destinados a este objetivo son 7.750 millones de euros, lo que representa el 2,52% del total de los fondos, repartidos de la siguiente manera: el 73,86% (5.576 millones de euros) para la cooperación transfronteriza, el 20,95% (1581 millones de euros) para la cooperación transnacional y un 5,19% (392 millones de euros) para la cooperación interregional. Aunque la propuesta inicial de la Comisión era una mayor dotación de fondos y un reparto al 50% entre la cooperación transfronteriza y la transnacional, al final se favoreció el apartado transfronterizo para dar cabida a la aportación que el FEDER debía realizar al IVEP. Esta contribución asciende a 814 millones de euros y se detrae de las asignaciones de la cooperación transfronteriza correspondientes a los distintos Estados miembros con fronteras exteriores incluidas en el Instrumento de Vecindad.

largo de todas las fronteras marítimas separadas por una distancia máxima de 150 Km. (la lista de estas regiones se publica en la Decisión de la Comisión de octubre de 2006).

- o Para la cooperación transnacional todas las regiones son subvencionables.¹⁰
- o Para la cooperación interregional todas las regiones de Europa son subvencionables.

Las novedades respecto a la cooperación territorial del período anterior (INTERREG III) son las siguientes:

- Se amplía la elegibilidad geográfica de la cooperación transfronteriza, especialmente en lo relativo a la cooperación marítima.¹¹
- La cooperación con los países exteriores de la Unión Europea se financia con dos nuevos tipos de ayudas: el Instrumento Europeo de Vecindad y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión que se dotan en un 50% con aportaciones del FEDER.
- Sólo la cooperación con los Estados no miembros y que no reciben asistencia financiera de la Unión Europea de esos instrumentos se incluyen en la cooperación territorial europea (financiada 100% con aportaciones FEDER), como es el caso de los países EFTA y los países ACP incluidos en los espacios de cooperación de las RUP francesas.

Con relación a las regiones ultraperiféricas, las soluciones adoptadas fueron asimétricas.

La propuesta inicial de la Comisión excluía a todas las RUP (excepto Guayana incluida a título de sus fronteras exteriores terrestres con Brasil y Surinam) de la cooperación transfronteriza. Sin embargo, en la lista finalmente aprobada se incluyeron a las RUP francesas (Guadalupe, Martinica y Reunión) como fronteras marítimas exteriores con países no incluidos en el Instrumento de Vecindad, a Canarias como frontera marítima con Marruecos incluida en el Instrumento de Vecindad, y Azores y Madeira quedaron excluidas del apartado transfronterizo.

Respecto a la cooperación transnacional se mantuvieron los tres espacios de cooperación del período anterior, pero este apartado de la cooperación territorial quedó muy devaluado debido a la escasa

¹⁰ La Comisión ha mantenido las trece zonas de cooperación del período anterior en concertación con los Estados miembros.

¹¹ Se ampliaron todas las fronteras marítimas interiores, extendiéndose a toda la frontera de Francia con el Reino Unido y del Reino Unido con Irlanda, además de la extensión de la frontera de Suecia y Finlandia.





dotación de fondos que finalmente se le asignó, cuatro veces menos fondos que a la cooperación transfronteriza. Si a esto añadimos que el reparto de fondos se realizó exclusivamente en función del criterio de población, el resultado fue una reducción muy importante de fondos tanto para las RUP portuguesas como para Canarias respecto al periodo anterior.¹² Por el contrario, en lo que respecta a las RUP francesas, la legislación vigente permitió un aumento significativo de las dotaciones financieras otorgadas a título del FEDER.

Programa	Tipo de cooperación	FEDER (M euros)	Regiones/Países
Amazonia	Transfronteriza terrestre	12,8	Guayana/Brasil/Suriname
Caribe	Transfronteriza +transnacional marítima	47,8	Martinica/Guadalupe/Guayana/países ACP
Indico	Transfronteriza +transnacional marítima	35,4	Reunión/países ACP
Azores-Canarias-Madeira	Transnacional marítima	55,4*	Azores/Canarias/Madeira/países ACP
CBC Atlántico	Vecindad sea-crossing	14,2	Canarias/Marruecos

*de los cuales 5 millones de euros corresponden a Portugal y el resto a España

o **La Cooperación Transfronteriza de Vecindad. La Gran Vecindad.-**

Cuando se negoció la **Política de Vecindad**, la situación particular de las RUP no fue suficientemente tenida en cuenta por la reglamentación relativa a los Fondos Estructurales; por una parte, en virtud del reglamento INTERREG vigente las RUP **no eran elegibles para la cooperación transfronteriza**, por otra **los terceros países vecinos de las RUP son países ACP** con los que la UE coopera a través del FED y que no estaban incluidos en la política de vecindad¹³.

¹² Por lo tanto han sido los Estados miembros correspondientes, los que han tenido que ampliar la dotación del Programa de Cooperación Azores-Canarias-Madeira, en detrimento de otros espacios de cooperación. En concreto España ha destinado a este programa la mitad del FEDER que le ha correspondido para toda la cooperación transnacional.

¹³ Sin embargo, a pesar de que cuando se gestó el instrumento de Vecindad no se pensaba en Canarias, ya que la vecindad meridional de la UE quedaba reducida al Mediterráneo, se consiguió que Canarias fuese incluida en el nuevo Instrumento de Vecindad dentro de la cooperación transfronteriza al estar situada a lo largo de rutas marítimas (sea-crossing). La selección de las fronteras marítimas se basó "en la distancia y otros criterios geográficos y económicos de relevancia". El criterio que se adoptó fue el de 150 Km. de distancia que es el utilizado en el ámbito de los Fondos Estructurales para acotar la Cooperación transfronteriza intracomunitaria. Aunque el criterio de unidad territorial en la cooperación transfronteriza marítima es el NUTS III, se aprobó, para casos justificados, la extensión al conjunto de la unidad territorial correspondiente al nivel NUTS II, por lo que finalmente toda Canarias ha sido elegible al IVEP. Este programa todavía no se ha puesto en marcha por las dificultades políticas que han surgido en el partenariado con Marruecos. En la actualidad, pues, el programa se está gestionando como un programa de cooperación transfronteriza del FEDER



En contrapartida, la Comisión (DG REGIO, Unidad RUP) propuso en 2004 un plan de acción para **la Gran Vecindad**, que debía permitir el acercamiento entre las RUP y los países ACP vecinos, identificándose dos ámbitos que podrían tener cabida en la Gran Vecindad: un apartado “reglamentario” que integrara las medidas y/o las adaptaciones de las políticas europeas que tienen una repercusión en las RUP, principalmente la política comercial con la conclusión de los Acuerdos de Partenariado Económico, y un apartado “financiero” que englobara los diferentes instrumentos que pudieran apoyar la conclusión de proyectos de cooperación, basados en la política de cohesión y más concretamente en el objetivo de cooperación territorial europea.

En concreto, en el apartado de la cooperación transnacional se propuso la posibilidad de extender el campo territorial de aplicación para cubrir la posible cooperación de las RUP con los terceros países de su entorno. La coordinación entre el FEDER/FED se presentaba como ineludible.

Sin embargo, no se avanzó en esta propuesta a nivel operativo. No se adaptaron los Programas de Cooperación Territorial de las RUP (Azores-Canarias-Madeira, Caribe y Océano Indico) en línea con la transformación que se produjo en su momento de los Programas de Cooperación Transfronteriza a Programas de Vecindad, ni se establecieron guías a favor de la coordinación FEDER/FED, excepto en lo que respecta a incitar a las autoridades de gestión de programas a trabajar en una “concertación” entre los diferentes fondos concernidos.

Las RUP vienen insistiendo desde hace muchos años en la importancia de reforzar las relaciones con sus países vecinos, propiciando una mayor integración económica, comercial, social y cultural, como parte integrante y fundamental de su estrategia de desarrollo.

La UE comparte este objetivo y ha afirmado en numerosas ocasiones, la necesidad de reforzar la inserción regional de las RUP (decisiones POSEI, REGIS, comunicación INTERREG, acuerdo de Cotonú, comunicaciones de la Comisión europea sobre las RUP, etc) que ha convertido el refuerzo de la inserción regional en uno de los ejes prioritarios de su estrategia en favor de las RUP.

Las Comunicaciones de la Comisión Europea en favor de las RUP de 2007 -“Estrategia para las regiones ultraperiféricas: balance y perspectivas“- y de 2008 -“Las RUP: una ventaja para Europa“- ahondan en esta prioridad. Esta última Comunicación refleja además

(POCTEFEX) para las anualidades descomprometidas, lo que implica perder el 50% de la financiación IVEP para cada una de esas anualidades.



un cambio de enfoque, que reconoce el valor añadido que las RUP aportan a Europa en distintos ámbitos, entre los que destaca el potencial que ofrece su particular situación geoestratégica, y la necesidad de aprovechar estas potencialidades para impulsar el desarrollo de estas regiones, lo que redundará también en beneficio de Europa y de los terceros países vecinos a las RUP.

A pesar de los avances que se han conseguido para contribuir a la prioridad de la inserción regional, la estrategia de Gran Vecindad no ha alcanzado aún su principal objetivo, que permita una verdadera inserción de las RUP en sus espacios geográficos respectivos. Queda, por tanto, un camino por recorrer para dotar de contenido a esta iniciativa, lo que implica especialmente, la elegibilidad del conjunto de las RUP en el apartado transfronterizo de la cooperación territorial europea evitando tratamientos asimétricos en el futuro.



II.- EVOLUCIÓN DE LA INSERCIÓN REGIONAL DE LAS RUP: DEBILIDADES Y FORTALEZAS

1.- La cooperación territorial de las RUP en el período 2007-2013: principales avances

El nuevo objetivo de cooperación territorial de la política de cohesión para el periodo 2007-2013 y su puesta en marcha constituye uno de los principales ejes del Plan de Acción de Gran Vecindad, ya que financia la mayor parte de los proyectos de cooperación.

En el actual periodo de programación, todas las RUP participan en el apartado transnacional del objetivo de cooperación territorial con espacios de cooperación propios dentro del INTERREG IV, cuyos programas tienen una clara vocación de cooperación exterior ya que se caracterizan por estar orientados a la cooperación con terceros países vecinos.

Las siete RUP conforman cuatro espacios avanzados de cooperación:

- **El del Atlántico**, del que forman parte Azores, Canarias y Madeira, junto con la región de África Occidental, principalmente Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Este espacio abarca el Programa de Cooperación transnacional Canarias-Azores-Madeira (MAC), integrado en el INTERREG IV.
- **El del Caribe y la Amazonia**, formado por Guadalupe, Martinica, Guayana y sus vecinos (países ACP del Caribe, particularmente los integrantes del CARIFORUM), así como San Bartolomé y San Martín. Guayana participa además en el nuevo programa transfronterizo “Amazonia” con Surinam y los estados del Amazonas de Brasil, para el cual se buscará una articulación con el FED y con el IFCD.
- **El del Océano Indico** que implica a la isla de La Reunión y a sus vecinos, particularmente los países del Suroeste del Océano Índico agrupados en la Comisión del Océano Indico (COI), Comores, Madagascar, Mauricio y Seychelles.

En relación a la cooperación con terceros países, las principales novedades de este periodo de programación son:

- Con carácter general, el 10% del FEDER asignado a los programas de cooperación podrá ejecutarse de forma efectiva en países terceros vecinos, siempre que esto redunde en beneficio de las regiones comunitarias. Esta posibilidad reglamentaria denominada “de extraterritorialidad del FEDER” da respuesta, aunque sólo parcialmente, a lo que venía siendo reclamado por las RUP en el periodo anterior, en relación a la ausencia de coordinación de los instrumentos financieros existentes (por ejemplo, de tipo FED/FEDER). Sin embargo, al carecer de



precisiones técnicas, la ejecución efectiva de esta posibilidad sigue siendo complicada: implica dificultades en términos operativos, que incumben a los Estados miembros (mayores responsabilidades jurídicas y financieras por parte de las autoridades de gestión de los programas, la cuestión delicada de los controles que operan en un contexto de derecho internacional, la cuestión de las contrapartidas financieras públicas por parte de los terceros países de la UE, etc);

- Con carácter específico para las RUP, la Comisión europea ha lanzado una iniciativa piloto de actuación “concertada” entre estas regiones y los terceros países vecinos, a través de la articulación de los distintos instrumentos financieros, el FED-FEDER y el IFCD-FEDER (para el caso de Guayana) para la identificación e implementación de proyectos conjuntos de interés común

A través de un documento interno de trabajo, la Comisión Europea propuso a principios de 2007 un sistema de programación concertada que facilitaría la utilización coordinada de estos dos instrumentos financieros y que debía estar acompañado de un diálogo reforzado entre las RUP y los países ACP de su entorno. Para su implementación se debían llevar a cabo los siguientes pasos:

- Identificación de líneas prioritarias de interés común entre las RUP y los países ACP en cada uno de los programas y espacios de cooperación concernidos.
- Identificación de los montantes indicativos que serán asignados a esta cooperación en cada uno de los programas interesados (tanto en lo que se refiere al FEDER como al FED), así como las contrapartidas nacionales asociadas a estos recursos.
- Definición de un mecanismo de identificación y de selección de proyectos, el comité de concertación intermediario, compatible con las reglas de gestión del FED y del FEDER, en el que participen las autoridades responsables de la gestión de cada programa.

Las normas de gestión y de seguimiento de los fondos, esencialmente aquellas que determinan las normas de elegibilidad y las pistas de auditoría de cada fondo a partir de la selección de los proyectos, siguen siendo aplicables.

En este sentido, se identificaron prioridades comunes y se asociaron recursos a esta articulación con el fin de poner en marcha proyectos conjuntos financiados por ambos fondos.



2.- La experiencia de programación concertada FED-FEDER en los distintos espacios de cooperación de las RUP

La articulación de esta programación concertada supone un enorme reto y se enfrenta a graves dificultades para su puesta en marcha, de tipo estructural, operativo, jurídico y administrativo, que son comunes en los distintos espacios de cooperación de las RUP.

En primer lugar existen problemas estructurales relacionados con las grandes diferencias entre los actores que conforman este espacio (grandes diferencias socio-económicas, escasa financiación por parte de los países terceros) y de tipo operativo (lejanía, escasa conectividad, idioma, tipo de cambio...)

Existen además dificultades vinculadas al tipo de cooperación que se tiene que desarrollar, ya que ésta se realiza entre diferentes niveles de gobernanza (regiones y Estados) y, en el caso de Canarias, dentro de un espacio asimétrico donde se aplican simultáneamente las políticas de Vecindad (con Marruecos) y de Gran Vecindad (con los países ACP). A ello se suma la falta de definición de un modelo global e integral (un espacio-plataforma de cooperación reforzado) en las distintas zonas, con objetivos y ámbitos estratégicos concertados y acompañado por los foros de diálogo apropiados.

Por último, uno de los mayores obstáculos a los que se enfrentan las RUP en su estrategia de inserción regional, está ligado al hecho ya mencionado de que la cooperación con los terceros países vecinos se tiene que realizar a través de la articulación de instrumentos financieros distintos (uno presupuestario y otro extrapresupuestario), que operan con calendarios, requisitos y normas de gestión distintos.

Todo ello, unido a la falta de información entre los actores involucrados, conduce a una falta de apropiación de las partes implicadas y dificulta muchísimo la consecución de los objetivos.

A lo largo de este periodo se han identificado además, en el marco de las reuniones de los Comités de Concertación, otras debilidades que han dificultado gravemente la articulación de esta programación concertada:

- La inexistencia de una base jurídica que regule el funcionamiento de los Comités de Concertación ha originado un retraso en su constitución. Este retraso, unido a la aplicación de la regla de descompromiso automático, supone un grave riesgo para la ejecución satisfactoria de los programas.
- En el marco de las reuniones de los Comités de Concertación, se cuestionó también el hecho de que estos Comités puedan decidir sobre los proyectos a financiar por el FED, ya que el Reglamento del FED establece normas estrictas con respecto a los comités competentes para la evaluación y selección de proyectos.

- Se constataron dificultades para la realización de una convocatoria conjunta de proyectos, proponiéndose como opción alternativa una convocatoria de proyectos dirigida de manera paralela y coordinada por los dos fondos para poder cofinanciar proyectos a través de ellos. En este sentido, se recalcó que las convocatorias del FED no se pueden restringir únicamente a los socios del espacio geográfico de las RUP, ya que esto supondría una discriminación con respecto a otros países comunitarios.
- Se ha constatado también una falta de coordinación entre los diferentes actores implicados en el proceso, tanto a nivel interno (dentro de las propias RUP) como externo (RUP, Estado, países terceros, Comisión Europea y sus delegaciones.)
- Por último, han existido también problemas de índole político que han afectado gravemente esta concertación, como ha sido el golpe de Estado que ha tenido lugar en Mauritania en 2008 así como la crisis malgache y que tuvieron por consecuencia el bloqueo de la ayuda FED a estos países.

A pesar de los esfuerzos realizados, todos los obstáculos mencionados han impedido que se pudiera avanzar lo suficiente en el marco de los Comités de Concertación para lanzar una convocatoria específica de coordinación FED-FEDER, con prioridades comunes y apoyo FED concertado.

2.1.- La experiencia en el espacio de la Macaronesia - África Occidental

En el espacio de cooperación de la Macaronesia con los países de África Occidental, se ha llevado a cabo esta iniciativa piloto de programación concertada a través de la articulación del programa de Cooperación territorial MAC Azores-Canarias-Madeira 2007-2013 financiado por el FEDER y los Programas Indicativos Nacionales del décimo FED de Senegal, Mauritania y Cabo Verde que podrán dedicar un montante para la cooperación con las RUP.

Para la identificación y selección de proyectos, en el marco de la actual experiencia piloto, se han creado Comités de Concertación paritarios con Cabo Verde, Mauritania y Senegal, siguiendo las sugerencias de la Comisión Europea. Estos Comités están compuestos por todas las partes involucradas en esta cooperación por parte RUP y ACP y también ha participado en ellos la CE.

El Comité de Concertación que ha mostrado avances más significativos ha sido el constituido con Cabo Verde, en el que se pudieron identificar ámbitos prioritarios comunes para el desarrollo de proyectos concertados en los ámbitos siguientes: educación, formación, nuevas tecnologías y sociedad de la información, gobernanza, medio ambiente, dinamización del tejido económico y empresarial, necesidades sociales básicas y cooperación en el ámbito cultural.



El eje 3 del programa MAC (destinado a la cooperación con terceros países y a la articulación de la Gran Vecindad), ante el riesgo de la pérdida de fondos, **lanzó en noviembre de 2009 una convocatoria de tipo “general”**, es decir dirigida no sólo a la cooperación con los tres países de la Gran Vecindad sino también a toda África Noroccidental y además Latinoamérica. De esta forma, la cofinanciación FED para los tres países de la Gran Vecindad no está garantizada de antemano.

Esto significa que los tres países de la Gran Vecindad tendrán a priori que arriesgar recursos propios y contar con la posibilidad de que no se conceda la aportación del FED. Sin embargo, para facilitar su participación en los proyectos se exigió únicamente una aportación total, entre todos los socios terceros, de un 5% del presupuesto global del proyecto, al contrario que en el periodo anterior en el que se exigía un 10% por entidad. Por otro lado, existe la posibilidad de financiar un 20% de los gastos del proyecto en los terceros países a través del FEDER, siempre que estas operaciones redunden en beneficio de las regiones comunitarias.

A esta convocatoria del eje 3 del PCT MAC se presentaron un total de 77 proyectos, todos ellos, obviamente, con la participación de algún país tercero. En este sentido, cabe destacar la alta participación de entidades de Cabo Verde. La dotación financiera de la convocatoria era de 16.681.104 euros. Los proyectos presentados solicitan 40.365.960, 74 euros, lo que supone 2,4 veces más del FEDER disponible en la convocatoria.

El Comité de Gestión del Programa de Cooperación territorial Azores-Canarias-Madeira (MAC) 2007-2013 aprobó finalmente, el 9 de junio de 2010, 56 proyectos de cooperación con los siguientes países terceros: Cabo Verde, Mauritania, Senegal, Ghana, Marruecos, Burkina Faso, Mali y Uruguay.

Sin embargo, las perspectivas no son muy halagüeñas debido a los calendarios distintos del FED y del FEDER y a los requisitos de las próximas convocatorias del FED que no se adaptan, por ejemplo en Senegal, a los proyectos del MAC. Por lo tanto, a todos los problemas mencionados anteriormente, se suma el hecho de que el FED en cada uno de los tres países funciona de manera diferente y tiene requisitos distintos, lo que concede poco margen de maniobra a una posible concertación.

El único caso en el que podría haber una concertación (y que probablemente la habrá) sería con Cabo Verde, ya que su PIN prevé una línea de apoyo presupuestario, que permitiría la adjudicación directa a proyectos concertados con el MAC.

2.2.- La experiencia de los espacios de cooperación “Caribe” y “Océano Índico”

La programación 2000-2006 en los espacios “Caribe” y “Océano Índico” mostró dificultades a la hora de movilizar recursos financieros por parte

de los terceros países, los cuales contribuyen, en la mayoría de los casos, a través de aportaciones en especie [la dificultad para movilizar créditos de un lado a otro de la frontera en base a prioridades comunes y en un lapso de tiempo apropiado, teniendo en cuenta un calendario de gestión compartido, ha persistido). Esta situación comporta serios riesgos para la consolidación del partenariado, la ejecución de las operaciones y la implementación de proyectos (fundamentalmente estructurantes), con el agravante de que la cooperación en estos espacios está necesariamente centrada en los países terceros de la UE, cuyo nivel de desarrollo es menor.

Asimismo, es importante señalar que para el programa Océano Índico, el sobre financiero FEDER para el período 2000-2006 se eleva a 5M€, lo que ha complicado el diálogo con los países beneficiarios de créditos FED muy superiores.

Existen, sin embargo, algunas experiencias de proyectos concertados entre el FED/otros organismos financiadores y el FEDER, que han sido ejecutados durante el período anterior.

2.2.1.- El espacio “Océano Índico”

En lo que respecta a la zona “Océano Índico”, el proyecto PRPV (Programa Regional de Protección de los Vegetales), ilustró perfectamente en el período 2000-2006 el ejemplo del proyecto concertado entre La Reunión y los demás Estados de la Comisión del Océano Índico “COI”, permitiendo al mismo tiempo, la movilización del FEDER y el FED.

En el plano bilateral, La Reunión y las Seychelles firmaron en 2003 un acuerdo marco de cooperación que preveía expresamente las financiaciones conjuntas y complementarias. Numerosos proyectos se han llevado a cabo, principalmente en los sectores de la formación o de la acuicultura, movilizando fondos del FEDER para la parte de La Reunión y otras contrapartidas fuera del FED para la parte de las Seychelles.

En lo que respecta al POCT –Océano Índico 2007-2013, no se ha ejecutado ninguna acción concertada entre los actores del FEDER y el FED. Sin embargo, es importante destacar que esta ausencia de programación común se explica gracias a distintas razones : el retraso en la puesta en marcha del programa derivado de la adopción tardía por parte de la Comisión europea, la inestabilidad política relacionadas con el golpe de Estado de Madagascar desde 2008 y el retraso en la ejecución del 10º FED.

No obstante, cada vez se producen más avances significativos de concertación con los países vecinos, fundamentalmente en el marco de la organización institucional « COI ». En este sentido, es importante señalar que la COI no está diseñada como ordenador regional del 10º FED, ya que esta competencia le corresponde a la organización regional « COMESA » (lo que supone una dificultad añadida).



Estos avances se traducen, en primer lugar, en el seno del programa « Océano Índico », que ha sido elaborado conforme a las orientaciones estratégicas de la COI. Así, los tres ejes incluidos en el programa, a saber, Eje prioritario nº1 – Contribuir al desarrollo sostenible y a la valorización del medioambiente en la zona del Océano Índico-, Eje prioritario nº2 – Movilizar las competencias para una integración económica regional-, Eje prioritario nº3 – Favorecer el desarrollo humano y la solidaridad internacional en aras de una integración regional armoniosa-, se integran plenamente en el documento estratégico de la Comisión del Océano Índico adoptado en 2005.

Asimismo, desde el año 2008 se han venido organizado diversas reuniones entre los socios de la COI, que han permitido validar en diciembre de 2009, una hoja de ruta. Este documento común prevé principalmente una relación detallada de proyectos concretos realizables en el período 2010-2013 cofinanciables por el FED y el FEDER, así como la elaboración de un plan de acción FED-FEDER (determinación de agendas, designación de referentes de una y otra parte, contenidos y elaboración de una lista de *dossiers* prioritarios para la movilización conjunta de los dos instrumentos financieros en el curso del período de referencia).

Actualmente, se están elaborando dos proyectos a nivel regional relativos a los sectores de la « Energía » y la « Biodiversidad » en concertación estrecha entre una parte y otra de la frontera. La Reunión está directamente vinculada con su redacción, en relación con la Secretaría General de la COI, principalmente en lo que respecta a la cuestión delicada de su ejecución temporal. Asimismo, se plantea otra dificultad, la de la ejecución financiera, que supone un verdadero condicionante para el FEDER debido a la norma del descompromiso automático de los créditos y al distinto calendario de los programas.

Otras dos temáticas, cuyas prioridades son compartidas, « pesca » y « PIED » son también objeto de tentativas de concertación, aunque en lo que respecta al FED, los trámites vayan algo más avanzados.

2.2.2.- El espacio « Caribe »

Actualmente, el único espacio que muestra algunos avances en términos de concertación FED-FEDER es el espacio «Caribe».

Uno de los motivos que ha propiciado estos avances es la existencia de un diálogo más fluido con el CARIFORUM (algo prácticamente inexistente en la zona Macaronesia con respecto a la CEDEAO, por ejemplo), así como el hecho de que el CARIFORUM sea miembro del Comité de Pilotaje del programa «Caribe» y conozca los procedimientos del FEDER.

Otro de los motivos de estos avances es la existencia, desde 2005, de grupos de trabajo específicos integrados por representantes del



CARIFORUM, los DOM del Caribe, los PTU y la Comisión Europea, que se constituyeron a raíz del seminario Clovis de Beauregard sobre cooperación regional en el Caribe. Estos grupos de trabajo, que representan espacios de diálogo para la posible concertación, se centran en cuatro ámbitos de interés común, concretamente: la gestión de riesgos de las catástrofes naturales, el comercio y la inversión, el VIH/SIDA y la interconexión.

Algunos de ellos, especialmente en los ámbitos de comercio/inversión y VIH/SIDA, han podido identificar y lanzar proyectos concertados de interés común. Sin embargo, estos grupos de trabajo han mostrado también deficiencias, ya que la falta de recursos humanos específicos dedicados a su coordinación, ha tenido como resultado un número insuficiente de reuniones desde su puesta en marcha. En este sentido, se constata la necesidad de crear dispositivos complementarios para poder transformar los enfoques comunes en proyectos operacionales concertados.

Se constatan también serias dificultades vinculadas al hecho de que las reglas de programación de los dos fondos FED/FEDER sean muy diferentes y en, muchos casos, poco compatibles con los condicionamientos del programa operativo en materia de programación y de ejecución financiera.

Para el espacio “Caribe” se puede citar como ejemplo el proyecto RECIC-DFA, dentro del Interreg IIB, destinado al refuerzo de las capacidades institucionales y comerciales de los DOM del Caribe de cara al APE entre el CARIFORUM y la UE. Este proyecto, pilotado por el Consejo Regional de Guadalupe y en el que participaron los Consejos regionales de Guayana y Martinica, contó con la participación como socio del CARIFORUM.

2.3.- Identificación de fortalezas en base a la realidad geográfica de la ultraperiferia

A pesar de todas estas dificultades, existe una clara voluntad política entre todas las partes involucradas en este proceso (Estados Miembros, Comisión, RUP y países terceros de la UE), conscientes del gran potencial que tiene la inserción regional como estrategia de desarrollo para las RUP.

De hecho, la UE ha hecho de la inserción regional de las RUP en sus respectivos entornos geográficos uno de los tres ejes prioritarios de acción de su estrategia comunitaria de desarrollo en favor de estas regiones, tal y como establece la Comunicación de 2004 y en coherencia con el artículo 28 del Convenio de Cotonú, que menciona la importancia de la cooperación entre los países ACP y las RUP.

Por otro lado, en su Comunicación de 2008, la CE reconoce que las RUP son verdaderas puntas de lanza de la UE 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 y contribuyendo a promover espacios de estabilidad y prosperidad en distintas zonas del mundo.

En este contexto, el “nuevo paradigma” reflejado en la estrategia comunitaria hacia las RUP apuesta por el aprovechamiento de estas ventajas comparativas para impulsar los procesos de desarrollo de estas regiones y la mejora de su cohesión económica y social.

Las RUP se caracterizan por dos elementos:

- una posición geográfica y una realidad geopolítica diferente de la de la Unión Europea, que hace de estas regiones una avanzadilla de Europa en diferentes partes del mundo. Su ubicación en entornos con un menor nivel de desarrollo puede además conferirles un papel motor en el crecimiento de sus respectivas zonas geográficas, lo que las convierte en “fronteras activas” de la UE en el mundo.
- unas características geomorfológicas y climáticas singulares, que ofrecen una gran biodiversidad y una gran riqueza de recursos naturales (marinos, pesqueros, agrícolas, forestales...) que constituyen ventajas primordiales para la investigación científica en ámbitos especializados y que hacen de las RUP laboratorios de ideas en los que los grandes retos planteados a nivel mundial pueden delimitarse, analizarse y modelizarse, proporcionando una experiencia importante para sus zonas geográficas y para el conjunto de la Unión.

Se trata de un potencial aún por explotar, sin embargo las RUP han comenzado ya a desarrollarlo a través de la cooperación, lo que les aporta otra ventaja comparativa en sus respectivas zonas: la experiencia (específica aunque de geometría variable) y la especialización.

El principio de realidad se aplica plenamente y justifica la declinación de una prioridad política en esta cuestión. No obstante, el problema sigue estando relacionado esencialmente con los instrumentos financieros disponibles que constituyen un obstáculo aún mayor. Esta situación paradójica conlleva contradicciones que hacen que las RUP se vean obligadas a formular propuestas para superar sus condicionantes. Estas propuestas se desarrollan en el siguiente capítulo.

III.- POR UNA ESTRATEGIA DE GRAN VECINDAD EFECTIVA: OPCIONES Y PERSPECTIVAS.-

1) Hasta 2013: Adaptación de los Programas del objetivo de cooperación territorial actuales

Lo que se propone es modificar / adaptar los programas actuales para mejorar la participación de los actores de los terceros países del entorno geográfico.

Los programas actuales ya establecen claramente cuál es el entorno geográfico de las RUP incluido para la cooperación es decir, los terceros países con los que se puede cooperar. Sin embargo no se contempla ninguna financiación “adicional” para los socios de estos países.

Este parece el primer problema que ha sido identificado y para el que la Comisión europea debería aportar soluciones, conforme a los textos actualmente en vigor.

De hecho, el art. 10 del Reglamento (CE) nº 617 del Consejo, de 14 de mayo de 2007, sobre la aplicación del décimo FED con arreglo al Acuerdo de Asociación ACP-CE señala que *“la Comisión podrá decidir otorgar los fondos contemplados en el artículo 1, apartado 2, letra a), inciso i) del Acuerdo interno (i.e. 21.966 millones € que se asignarán al grupo de Estados ACP) (...) a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, cuando el proyecto o programa afectado tenga naturaleza regional o transfronteriza y se ajuste al artículo 6 del Anexo IV del Acuerdo de Asociación ACP.CE. (...)”*.

Y el mencionado artículo 6 del Anexo IV del Acuerdo de Asociación ACP-CE señala en su apartado 2 que *“la cooperación regional puede incluir a los países y territorios de ultramar y a las regiones ultraperiféricas. La financiación para posibilitar la participación de estos territorios será adicional a los fondos asignados a los Estados ACP en el marco del Acuerdo.”*

Asimismo, la comunicación de la Comisión europea del 6 de octubre de 2008 sobre « la integración regional para el desarrollo de los países ACP » [COM(2008)604 Final] dispone que *“la integración regional de los ACP será apoyada en sinergia con el entorno inmediato de las regiones (...). Asimismo, implica fomentar la cooperación entre las regiones ACP, las regiones ultraperiféricas de la UE y los Países y Territorios de Ultramar (PTU) de la UE, siempre que existan posibilidades de aumentar las sinergias regionales”*.

Los programas adaptados incluirían dos instrumentos financieros diferentes vinculados a los diferentes socios: el FEDER para los socios europeos y el FED para los socios de terceros países vecinos de la UE, entre los que se encuentran los países ACP.



De una manera general, las **adaptaciones** serían:

- una mayor implicación de la Comisión europea (DG REGIO para el FEDER, DG DEV y DEG AIDCO para el FED) en la programación y el seguimiento de las acciones en asociación con las autoridades de gestión y los ordenadores regionales, teniendo en cuenta los condicionantes reglamentarios de los diferentes instrumentos financieros
- ampliar y/o modificar las áreas prioritarias de intervención con la participación de todos los socios del programa
- adaptar las estructuras de gestión establecidas en los programas para dar cabida a todos los socios en las mismas.
- precisar los procedimientos de selección y adopción de los proyectos de cooperación « concertados » (posibilidad para algunos espacios de cooperación de lanzar una convocatoria de proyectos única independientemente de la fuente de financiación, programación concertada, etc.)
- la posibilidad de aplicar el « principio de Jefe de Fila » para los proyectos de cooperación “concertados”
- las normas de gestión que deben aplicarse conforme a los reglamentos que regulan el FEDER y las normas del FED (avances, cofinanciación, control, etc.)

Para ello, se solicita a la Comisión europea que establezca lo antes posible, « task forces » diferenciadas por espacio de cooperación a fin de analizar las medidas operativas que puedan implantarse para la adaptación de programas de cada zona geográfica.

2) Propuestas para el período post - 2013

En el Memorándum de 7 de mayo de 2010, se señala: “*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.”*



La nueva estrategia debe basarse en la búsqueda de un triple equilibrio:

- el equilibrio entre potencialidades y condicionantes ;
- el equilibrio entre los apartados interno y externo de las políticas de la Unión ;
- el equilibrio entre la adaptación de las políticas de la Unión y la puesta en marcha de instrumentos sectoriales específicos.

En este contexto, el Consejo de « Asuntos Generales » del 14 de junio de 2010, reitera la necesidad de definir una estrategia renovada para las RUP.

- La cooperación constituye uno de los ejes de desarrollo de la ultraperiferia ;
- La cooperación requiere de ambición para poner en marcha, de forma eficaz, el plan de acción para la gran vecindad ;
- Coherencia : el plan de acción debe integrar previamente una serie de medidas adaptadas a la ultraperiferia à título de las distintas políticas europeas en el momento en que éstas sean objeto de una revisión en el marco de las perspectivas financieras post 2013 (transporte, comercio, competencia, investigación – ver INCO y ERA NET geográficos, agricultura y pesca, etc.)
- Para ser plenamente operativo, convendría dotar a este plan de un instrumento financiero apropiado, que requerirá en su momento (Debates sobre la revisión de las diferentes políticas europeas) de propuestas innovadoras: fórmulas de intervención sui generis que deben adaptarse a la realidad de la ultraperiferia. El campo de aplicación geográfico de este instrumento no debe verse afectado por las dificultades actuales de intervención en el territorio de los terceros países de la UE, fundamentalmente en lo que respecta a la extra-territorialidad del FEDER.

3) Articulación financiera para el período post 2013: opciones y perspectivas

Un nuevo Plan de Acción de Gran Vecindad dotado de un instrumento financiero específico

Es importante recordar que el concepto de gran vecindad de las RUP incluye una serie de componentes que reclaman la aplicación de soluciones originales. El presente documento se limita a tratar las cuestiones de coordinación FED/FEDER/IEVP/IFCDCE. Por tanto, se debería abordar de manera más amplia el tema de la financiación de la cooperación en el plano europeo (ya sea en relación con la política de cohesión o con cualquier otra política). Esta cuestión es esencial, ya que se trata de pronunciarse sobre una mutualización de los instrumentos (cohesión, investigación, agricultura, pesca, etc.) para financiar la cooperación.



La primera vía de reflexión pasaría por unos auténticos programas integrados FEDER-FED adaptando los actuales programas como se ha propuesto anteriormente.

Se trataría de retomar la idea de la Comisión europea de 2004 en favor de un « Plan de Acción para la Gran Vecindad » y dotarla de un instrumento financiero propio que la UE podría proponer conforme a las disposiciones del Tratado de Lisboa y que pueda financiar la cooperación en la vecindad de las RUP con normas de intervención simples y únicas.

En este caso y para el período post 2013, se podrían dibujar dos escenarios, que por otro lado, están estrechamente ligados al debate sobre la presupuestarización del FED:

- o Inclusión del FED en el presupuesto comunitario. Se podría crear, de manera similar al Instrumento de Vecindad actual, un Instrumento de Gran Vecindad para las RUP. Esto requeriría la aprobación de un Reglamento específico por parte de la Comisión europea.
- o No inclusión del FED en el presupuesto comunitario. La solución sería continuar con una programación y una gestión concertada que sería mejorada con respecto al período 2007-2013. Esta opción podría implicar la necesidad de modificar el reglamento del FED y solicitar una priorización obligatoria de dotaciones financieras para la cooperación “RUP- países terceros de la UE”.

Evidentemente, la definición de los espacios de cooperación y las normas de elegibilidad territorial deberían beneficiarse de los criterios propios de las RUP, sin reproducir los criterios generales que se aplican actualmente a título de la cooperación transfronteriza y/o del IVEP.

La continuación de un instrumento de vecindad y partenariado (IVEP)

La inserción de algunas RUP en el futuro IVEP requiere una modificación del reglamento vigente. Sería necesario fundamentalmente, proponer criterios de elegibilidad propios, distintos y específicos para las RUP, aplicando un criterio automático que tendría como consecuencia la eliminación del criterio de la distancia para las fronteras marítimas y considerar el conjunto del territorio de las RUP como elegible, dado que los criterios actuales impiden, por ejemplo, toda posibilidad de participación de las RUP portuguesas.

En este contexto, podría plantearse a su vez otro problema para las RUP concernidas para el próximo período presupuestario, relativo a la clasificación NUTS (Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas). De hecho, mientras que la clasificación NUTS correspondía, en Canarias, a la « provincia » (incluyendo en la provincia de Las Palmas, a las islas de Fuerteventura, Lanzarote y Gran Canaria) tras una modificación de 2007, el nivel NUTS III corresponde



actualmente a las “islas”. Conforme a los criterios actuales (NUTS III separado por una frontera marítima de máximo 150 km) sólo la isla de Fuerteventura sería elegible.

Una cooperación territorial europea renovada y adaptada

En cuanto al futuro del objetivo de cooperación territorial europea en el marco de la política de cohesión, aún es prematuro establecer escenarios de evolución, pero es posible suponer una cooperación territorial más estratégica en línea con la emergencia del concepto de macro-regiones. Como siempre, las RUP podrían tener un encaje difícil en esta configuración.

El concepto de macro-región, para que tenga verdadero valor añadido europeo, requiere actualmente la participación de varias regiones pertenecientes a varios Estados miembros y, en principio, no concierne a los terceros países no europeos. Se trata, por tanto, de un concepto que no está adaptado a la realidad de las RUP, sin embargo, habrá que estar atento a posibles evoluciones.

Así, Guayana, única RUP que posee fronteras terrestres con países terceros, ya ha puesto en marcha un proyecto piloto de cooperación transfronteriza en la cuenca de Oyapock con los estados transfronterizos de Brasil, basado en el principio de macro-región.

En este contexto, la inclusión de un apartado sobre el principio de macro-región en la cooperación transfronteriza debería llevar a un refuerzo de fondos con respecto a la situación actual y a una flexibilidad de los criterios de elegibilidad.

Asimismo, hay que tener en cuenta la posibilidad de las RUP de ser naturalmente elegibles en la cooperación transnacional, con espacios de cooperación propios y un refuerzo de fondos con respecto a la situación actual. Se debe asegurar, además, la elegibilidad de todas las RUP, a título de la cooperación transfronteriza (esta posibilidad de financiación para las fronteras con países terceros denominadas « de no vecindad » sólo es válida cuando no se consigue declinar un verdadero PAGV dotado de una financiación propia).

Desde el punto de vista de la gestión, es importante abrir y profundizar la cuestión de la AECT adaptada a fin de animar a los terceros países de la UE a participar en el seno de la AECT y favorecer la creación de pasarelas en las intervenciones financieras (artículos 1 y 3 a modificar del R. (CE) n° 1082/2006 del 5 de julio de 2006 relativo a la AECT), así como prever la creación de conexiones hacia los otros reglamentos que establezcan instrumentos financieros de política exterior, de tipo IVEP, por ejemplo.



IV.- CONCLUSIONES

Las RUP poseen un valor añadido en términos de cooperación con los terceros países vecinos debido a su experiencia y a sus especificidades que las convierten en catalizadores de desarrollo en sus respectivas zonas y en fronteras activas de Europa.

El refuerzo de la inserción regional en sus respectivos espacios constituye no solamente una evidencia, sino también un eterno desafío.

Para las RUP, en el contexto de crisis actual, una estrategia de inserción regional que propicie la creación de un espacio de cooperación reforzado de intercambio económico, comercial, cultural, social, de investigación, de servicios... podría contribuir notablemente a mejorar la diversificación y la internacionalización de su economía, aportando empleo estable y de calidad.

Sin embargo, a pesar de la existencia de este potencial y de que los objetivos son compartidos, existen graves impedimentos que dificultan el aprovechamiento de estos recursos y capacidades.

A pesar de los esfuerzos desplegados por todas las partes implicadas, la experiencia de los actuales programas de cooperación territorial de las RUP demuestra que éstos no están adaptados de forma conveniente y coherente. La articulación de instrumentos tan diferentes como el FED y el FEDER, sumado a las complicaciones previas que existen en estos espacios de cooperación (escasa financiación por parte de los terceros países, desigualdades socio-económicas, escasa conectividad, etc.) dificulta muy seriamente la implementación de proyectos conjuntos y estructurantes. La estrategia resulta ineficaz ya que el volumen de esfuerzo que hay que desplegar es enorme en comparación con los resultados que se consiguen.

Paradójicamente, este hecho sitúa a las RUP en una situación de desigualdad respecto a otras regiones europeas continentales situadas también en las fronteras exteriores de la UE y que se benefician en su cooperación con terceros países de instrumentos financieros más sencillos y eficaces. Además, las RUP no pueden beneficiarse plenamente de las oportunidades ofrecidas a las demás regiones europeas que utilizan el FEDER para la cooperación a un lado y otro de la frontera.

Se necesitan, pues, medidas adaptadas y coherentes a la realidad de estos espacios que doten de contenido al Plan de Acción de Gran Vecindad y puedan materializar el “nuevo paradigma” propugnado por la UE en su estrategia hacia las RUP.

Entre estas medidas cabe destacar:

- La definición y consolidación de un modelo de espacio-plataforma de cooperación reforzada en las distintas zonas, un verdadero



Plan de Acción de Gran Vecindad, con objetivos y ámbitos de actuación concertados y acompañados de foros de diálogo interinstitucionales y sectoriales apropiados.

- Una implicación real de todos los actores concernidos bajo la aplicación de una gobernanza multinivel (EEMM, países terceros, Comisión Europea, RUP) y una mejor coordinación entre ellos, bajo un patrocinio activo de la UE. Mayor implicación significa también más información, más formación, más promoción, más apropiación, mayor visibilidad.
- La aplicación de soluciones reglamentarias y financieras adecuadas, originales, específicas y eficaces que se adapten a los espacios y al tipo de cooperación de las RUP.
- El fomento de un diálogo continuo y una cooperación más fluida y reforzada entre las RUP y las organizaciones internacionales de integración regional de sus respectivas zonas (CEDEAO, CARIFORUM, COI, etc.). Esta orientación implica el refuerzo de la cooperación interregional entre las RUP para mejorar los espacios de intercambio de experiencias y la dinamización de las plataformas de expresión entre los distintos espacios de cooperación de las RUP. Un apartado dedicado a la interconexión de las RUP en el marco de la cooperación interregional constituiría unos de los apartados del futuro PAGV.

Santa Cruz de Tenerife, a 5 de octubre de 2010.

AZORES

CANARIAS

GUADALUPE

GUAYANA

MADEIRA

MARTINICA

LA REUNIÓN

ANEXOS

Algunos ejemplos de proyectos con alto valor estratégico llevados a cabo entre las RUP y los terceros países vecinos

1) La I+D aplicada al desarrollo y la transferencia tecnológica: las energías renovables y el agua

Descripción: El Instituto Tecnológico de Canarias (ITC), por ejemplo, es un importante organismo ejecutor de políticas de cooperación internacional al desarrollo del Gobierno de Canarias. Este instituto desarrolla proyectos de cooperación relacionados principalmente con las energías renovables y el agua en Mauritania, Marruecos, Cabo Verde y Túnez, efectuando al mismo tiempo transferencia tecnológica a estos países. Algunos de los proyectos implementados son especialmente novedosos y pioneros, como la desalación a través de energías renovables en entornos aislados para el abastecimiento de agua potable.

Valor añadido: La experiencia adquirida, la especialización, la existencia de redes ya creadas y el conocimiento de la posibilidad de absorción tecnológica de estos países conceden al ITC una importante ventaja comparativa en términos de cooperación. Ejemplo de ello es su participación en el proyecto para la CEDEAO de creación de un Centro de Energías Renovables en Cabo Verde, que aspira a convertirse en una referencia para el resto de los países de África del Oeste.

2) Las plataformas logísticas y centros de comercio y servicios

A) El NAPWACI (Punto de Acceso Neutro para África Occidental y Canarias)

Descripción: El proyecto NAPWACI, integrado en el proyecto ALIX, tiene como principal objetivo convertir Canarias en un nodo principal de telecomunicaciones entre continentes, desarrollando un Punto de Acceso Neutro a Internet (NAP) en Tenerife e incrementando exponencialmente la conectividad submarina entre Canarias, África, Europa, y, en un futuro, América Latina. Este proyecto, impulsado por el Cabildo de Tenerife y que cuenta con una inversión público-privada de 112 millones de euros, se desarrollará en varias fases y estará operativo en 2011.

El NAP no sólo unirá las comunicaciones por cable de tres continentes sino que además será un enorme centro de datos donde se encontrarán operadores de telefonía e Internet y sus clientes. De esta forma, el proyecto atraerá la implantación de operadores de telecomunicaciones y empresas TIC que quieran ubicarse en Canarias como plataforma para operar en África Occidental, es decir desde un territorio de la UE y con garantías legales y de calidad.



El proyecto contribuirá, por otro lado, al desarrollo y a la conectividad de África Occidental y a la penetración de la sociedad de la información en el continente (fomentando la conexión Sur-Sur).

Valor añadido del proyecto: El NAPWACI es un claro ejemplo de un proyecto que apuesta por el cambio de modelo productivo de las RUP a través del aprovechamiento de la situación geográfica de Canarias. Es, por tanto, un proyecto con un enorme valor estratégico que permitirá mejorar la conectividad de Canarias a través de un enfoque que fomenta la competencia, ya que, actualmente, aunque el archipiélago está conectado físicamente a otros países africanos, se encuentra aislado debido a las condiciones monopolistas sobre los cables internacionales que llegan a Canarias. Es además un proyecto que redundará en beneficio del continente africano y con claros efectos multiplicadores. Un ejemplo de ello: una de las empresas americanas que hace el *landing* en el continente africano para el montaje del cable submarino tiene como cliente a la fundación Phelps Stokes Fund. Con ella se ha acordado invertir, sin ánimo de lucro, 50 millones en comprar banda ancha para la conexión a Internet de escuelas y hospitales en África Occidental.

B) Propuesta de creación de la Agencia Noroeste Africana de Seguridad Marítima (NWAMSA)

Descripción: El objetivo de la Agencia Noroeste Africana de Seguridad Marítima (NWAMSA) es suministrar asistencia científica a los países africanos y a otros actores del sector marítimo en todo lo relacionado con un tráfico marítimo seguro y sostenible, así como prevenir la pérdida de vidas humanas en el mar. Este proyecto, impulsado por el Centro Tecnológico de Ciencias Marinas (CETECIMA) y la Universidad de Las Palmas, cuenta además con el apoyo del cluster marítimo de Canarias y con los miembros de la Sección Regional Canarias-África de la ICHCA (Internacional Cargo Handling Coordination Association), que integra 16 puertos africanos y 8 países africanos de la costa atlántica.

Las principales funciones de la agencia serían:

- Desarrollar, reforzar y apoyar capacidades que contribuyan al avance de un sistema de transporte marítimo sostenible para África.
- Asegurar el correcto desarrollo e implementación de la legislación internacional relacionada con seguridad marítima, salvamento y protección del medio ambiente.
- Mejorar la cooperación con y entre Estados africanos en las áreas principales.

El proyecto se ha ido implementando hasta ahora a través de diferentes acciones piloto y se ha presentado recientemente a la convocatoria del programa operativo de cooperación transfronteriza España-Fronteras Exteriores.



Valor añadido del proyecto: El tráfico de mercancías en África Occidental se lleva a cabo prácticamente en su totalidad por vía marítima. La eficiencia de los puertos y del transporte marítimo es, por tanto, clave para el comercio en África. Actualmente existen graves problemas de seguridad y de tipo medioambiental en los puertos africanos y la falta de homologación retrasa mucho el comercio cuando estos barcos llegan a Europa. En este sentido, la implementación de la seguridad marítima, de la logística y de un transporte marítimo sostenible puede ofrecer importantes oportunidades de negocio para Canarias y es crucial para la mejora del comercio y la protección del medio ambiente. Canarias es además el *hub* natural para los países de África Occidental en el ámbito marítimo, ocupando una posición estratégica en el Atlántico Medio, que le permite poder suministrar todo tipo de servicios en el sector de la seguridad portuaria a estos países africanos.

C) Creación de la Plataforma de Intervención Regional América Caribe (PIRAC)

Descripción: Debido a los riesgos naturales (ciclones, terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, etc.) existentes en el espacio común de cooperación Caribe, se estableció en 2006 un dispositivo denominado PIRAC, destinado a crear en Guadalupe, Guayana y Martinica unas reservas de intervención de urgencia (tiendas de campaña, kits de supervivencia, medicamentos, unidades de tratamiento de agua, hospital de campaña, grupos electrógenos, cisternas, etc.) que se aplicarían en toda la zona del Caribe, en caso de catástrofes. Este dispositivo ofrece a esta zona, medios de primera necesidad a la espera de la llegada de la ayuda exterior. Cada stock le corresponde, de forma prioritaria, a una zona del Caribe: el de Guadalupe a las islas de las Antillas Mayores, el de Guayana a los países continentales vecinos y el de Martinica a las Antillas Menores. En caso de crisis mayor, los tres stocks pueden ser desplegados en otros territorios, como sucedió el día después del seísmo de Haití.

Esta plataforma está gestionada por la Cruz Roja francesa que se apoya en la red de la Cruz Roja del Caribe. Este proyecto persigue cuatro objetivos principales:

- Constitución de herramientas y de una red de actores de intervención en caso de urgencia ;
- Organización de campañas de prevención e información sobre los riesgos ;
- Refuerzo de las capacidades de respuesta ante urgencias humanitarias ;
- Formación de recursos humanos que intervienen en caso de catástrofes.

Este dispositivo, actualmente bien implantado, ha demostrado su eficacia en las diferentes catástrofes naturales que afectaron a Haití y



permitió reducir la vulnerabilidad de la población. Además, habida cuenta de su exposición a múltiples riesgos, este país se ha beneficiado de forma prioritaria, de la formación de un cuerpo de interventores que se activa en el momento en que tiene lugar una catástrofe.

Valor añadido del proyecto: El valor añadido de esta plataforma multifuncional (formación, prevención e intervención) es la facilidad de disponer de equipos de urgencia formados en gestión de catástrofes y provistos de los materiales adecuados en poco tiempo y en cualquier lugar de la región.

Así, la vulnerabilidad de la población se reduce, gracias a las nuevas capacidades endógenas de intervención que preceden la llegada de la ayuda internacional.

D) Refuerzo de las capacidades institucionales y comerciales de los DFA y de los Países Terceros (RECIC DFA)

La firma del acuerdo de asociación económica (APE) en octubre de 2008, entre la Unión europea y el CARIFORUM marcó el fin de numerosas negociaciones entre las partes, destinadas a establecer una zona de libre cambio, conforme a los acuerdos de Lomé.

Esta evolución del marco de los intercambios comerciales entre las partes tiende a provocar inestabilidades en el desarrollo de los mercados económicos del Caribe. Habida cuenta del impacto de este acuerdo para las regiones ultraperiféricas del Caribe, éstas han iniciado un proyecto denominado RECIC que les permite subsanar los déficits en materia de aprensión, comprensión y seguimiento de las negociaciones UE-CARIFORUM que se concluyeron tras la firma del acuerdo en 2008.

Financiado en el marco de INTERREG III B, el objetivo de este proyecto ha sido la optimización de las capacidades institucionales y comerciales de los actores del desarrollo económico de estas RUP a fin de favorecer un impacto sostenible de la nueva zona comercial. El proyecto ha permitido asegurar una remontada real de la información para identificar los sectores más sensibles que deben protegerse en el transcurso del período de transición prevista por el acuerdo, y/o los sectores más dinámicos que deben valorizarse a lo largo de dicho período tanto en las RUP como en los países del CARIFORUM.

Asimismo, el proyecto ha permitido la reducción de las desigualdades existentes en materia de comercio internacional, así como el refuerzo de las capacidades para orientar la acción de los actores económicos de las RUP y los países del CARIFORUM hacia el desarrollo internacional como elemento favorecedor del desarrollo endógeno.

En este contexto, el proyecto ha permitido realizar un corpus de estudios de impacto general del APE, estudios sectoriales y estudios sobre los sectores sensibles. Además, ha sido posible el seguimiento de



las negociaciones a fin de evaluar las grandes orientaciones tomadas e informar en tiempo real a los actores económicos.

Con el objetivo de reforzar las capacidades de dichos actores, el proyecto ha promovido la interconexión (RUP/países del CARIFORUM), la vigilancia informativa (creación del sitio OCICAR) y su formación. Se han ejecutado acciones significativas de información y comunicación en aras de permitir una apropiación para la mayor parte de retos y consecuencias del APE.

Valor añadido del proyecto: A partir del proyecto RECIC DFA, algunos actores económicos de las RUP, en colaboración con sus homólogos del resto del Caribe, han puesto en marcha una serie de iniciativas estructurantes. Así por ejemplo, actualmente está en curso un proyecto destinado a armonizar el derecho mercantil (OHADAC¹⁴) cuyo objetivo es favorecer el comercio regional, a título del INTERREG IV. También está prevista la realización de una plataforma electrónica que adecua la demanda y la oferta en materia de transporte de mercancías en base a la demanda del conjunto de empresas de la zona Caribe.

Por otra parte, las RUP han formalizado nuevos proyectos con la agencia Export del CARIFORUM, destinados a mutualizar sus medios para aumentar sus cuotas de mercado en el Caribe.

E) Interconexión de las islas del caribe a través de un cable de banda ancha

El Caribe es un espacio que se caracteriza por su dimensión insular, su impacto geográfico y su difícil accesibilidad. Habida cuenta del retraso claro en materia de integración digital, una iniciativa privada apoyada por las regiones ultraperiféricas y Europa en el marco del INTERREG III B ha permitido la construcción de un cable de banda ancha que conecta a un gran número de islas del Caribe.

De esta forma, los territorios que quedaban al margen de las capacidades ofrecidas por esta tecnología de la información y la comunicación, quedan a partir de ahora plenamente integrados en la sociedad de la información y pueden centrar su desarrollo económico en la emergencia de los servicios digitales.

Este proyecto ha permitido llevar a cabo una ampliación del cable hasta Trinidad, a partir del cable existente entre Puerto Rico y Guadalupe (financiación DOCUP 2000-2006).

Valor añadido: Gracias a este proyecto, las RUP y las demás islas interconectadas ya no dependen de una única infraestructura y se benefician además, de tarifas de banda ancha competitivas, abriendo así, la vía al desarrollo de sectores de alto valor añadido.

¹⁴ OHADAC: Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en el Caribe