

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN...NOS UNEN

INTRODUCCIÓN

Azores, Canarias, Guadalupe, Guayana, Madeira, Martinica y Reunión. A miles de kilómetros unas de otras, y del continente europeo, bañadas por mares diferentes, nuestros territorios forman un conjunto especial cuya unicidad ha reconocido recientemente el Tratado de Amsterdam, en base al concepto de ultraperiferia.

A pesar de las diferencias que las caracterizan, las Regiones Ultraperiféricas presentan numerosas similitudes. En lo que respecta a la extrema diversidad que constituye una de las primeras riquezas de Europa, no obstante estas diferencias las unen.

En el momento de la globalización, la acumulación singular de las limitaciones que les afectan podría contrariar aún más el objetivo de la cohesión económica y social en la Unión Europea.

Esta situación es tanto más preocupante cuanto que estas regiones se encuentran entre las zonas más pobres y más afectadas por el problema del desempleo.

Dados los acontecimientos actuales y futuros, los desafíos que responder, las instituciones europeas hoy día deben tener plenamente en cuenta la realidad de las RUP. El Tratado reconoce de manera explícita la posibilidad de adaptación de las políticas comunitarias e incita, además, a que las instituciones establezcan disposiciones adecuadas para garantizar su desarrollo.

Por ello, las instituciones deberán tener en cuenta el nuevo contexto internacional y regional, que lleva a la Unión Europea a modificar sus prioridades, y muy especialmente:

- Las perspectivas de los nuevos acuerdos de Lomé, aunque también la colaboración con MERCOSUR, que conducirá a la creación de zonas de libre cambio a escala regional y una modificación de las relaciones comerciales;
- Las consecuencias del establecimiento de la moneda única y la apertura de la UE a nuevos Estados miembros, que conllevará una reconsideración de los objetivos fijados en Edimburgo;
- La nueva negociación comercial en el marco de la OMC, cuyo impacto dará como resultado una reducción progresiva de las preferencias adquiridas;
- La situación económica y social de las Regiones Ultraperiféricas (tasa de desempleo superior al doble de la media comunitaria y PIB inferior a la mitad de la media comunitaria) que perjudica gravemente al principio mismo de la cohesión social.

La conjunción de estos elementos requiere respuestas rápidas, que recurran a soluciones tan innovadoras como en 1986-1989 y que deberán traducirse en la definición de una política europea coherente para la ultraperiferia.

Al eco del memorándum común que ellas proponen, las Regiones Ultraperiféricas confían en la respuesta que las instituciones aporten en sus propuestas de valoración de sus ventajas, en las perspectiva de una verdadera igualdad de oportunidades dentro de la Unión Europea.

LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS: UNA DIMENSIÓN ÚNICA Y ORIGINAL DEL ESPACIO EUROPEO

1-1 Características¹: ventajas y desventajas únicas, relacionadas con su situación geográfica

La posición geográfica de las Regiones Ultraperiféricas les confiere una situación única en la Unión.

En un contexto natural marcado por su aislamiento, insularidad y volcanismo (para 6 de ellas), un clima a menudo tropical y una superficie útil restringida, estas regiones conforman los territorios de la Unión más alejados de su metrópolis, siendo próximas e incluso fronterizas de los países terceros y ACP.

Su aislamiento, relativo a las zonas económicas en vías de desarrollo, junto con el gran aislamiento de la Europa continental no les permite acceder al gran mercado interior en las mismas condiciones que los demás territorios comunitarios.

También se caracterizan por un gran desequilibrio entre activos e inactivos debido, casi siempre, a una fuerte presión demográfica y por la dimensión reducida de su mercado.

¹ Anexo A: Presentación de la situación geográfica, económica y social de cada región.

PRESENTACIÓN DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

REGIONES	Superficie Km ²	Densidad Hab/Km ²	PIB por habitante		Población Individuos	Desempleo %	Empleo por sectores		
			SPA	EUR15=100			% primario	% secundario	% terciario
AZORES	2.333	104	9.060	50	242.050	5,3	15,9	21,9	62,2
CANARIAS	7.447	216	13.445	74	1.610.173	22,0	7,4	18,4	74,2
GUAYANA	90.000	1,8	8.026	48	159.700	25,6	7,0	20,0	73,0
GUADALUPE	1.705	243	6.699	40	425.150	29,3	7,0	20,0	73,0
MADEIRA	797	323	9.862	54	257.670	5,5	12,0	29,0	59,0
MARTINICA	1.100	346	9.031	54	389.900	27,2	7,4	16,3	76,3
REUNIÓN	2.507	258	7.641	46	669.650	36,8	5,0	15,0	80,0
MEDIA DE LAS 7 RUP	105.889	226	10.314	57	3.754.293	21,7	6,8	20,1	71,1
UNIÓN EUROPEA	3.191.120	117	18.103	100	373.607.000	10,8	5,0	29,0	66,0

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

1-1-1 Las desventajas

Tal y como indica el artículo 299-2 del Tratado de Amsterdam, las Regiones Ultraperiféricas se enfrentan, en lo que respecta a su desarrollo económico y social, a dos series de desventajas:

- las primeras existen también en otros territorios de la Unión: insularidad, relieve difícil, lo cual supone una superficie útil reducida, retraso de infraestructuras básicas y dependencia de algunas producciones o sectores de actividad;
- las segundas, de naturaleza más específica, se concentran en estas regiones donde tienen un desarrollo excepcional: clima tropical o subtropical, amenaza permanente de fenómenos climáticos intensos y de riesgos naturales pero, sobre todo, el aislamiento y la gran lejanía.

Aparte de eso, el Tratado de Amsterdam tiene en cuenta el carácter **acumulativo de estas desventajas**, que coloca a las Regiones Ultraperiféricas en una situación particular frente a todos los demás territorios de la Unión Europea.

Así, la insularidad, agravada por el carácter archipelágico y el pobre equipamiento de comunicación de determinadas regiones, junto con la gran lejanía, supone un verdadero aislamiento. Asimismo, el relieve difícil se superpone casi siempre a un régimen climático tropical y, por tanto, la conjunción de estos dos factores conducen a una mayor fragilización de los ecosistemas. El retraso en infraestructuras básicas se enfrenta a un crecimiento demográfico muy elevado y a un espacio útil muy restringido, lo cual hace que se fragilicen los territorios.

La proximidad geográfica de los países ACP y la naturaleza de las producciones conducen a una doble competencia en los mercados interiores de las RUP y en el gran mercado, donde los productos ACP penetran libremente.

En el plano económico, a pesar de las distancias geográficas que las separan, las Regiones Ultraperiféricas tienen un perfil muy próximo. Son especialmente dependientes de su metrópolis. Su magnitud, que ha permitido el desarrollo de un mercado interior (en oposición a microterritorios como pequeñas islas), no les permite, sin embargo, la rentabilización de grandes inversiones. Sus actividades se concentran en algunos productos agrícolas básicos (plátano, caña de azúcar, vino, arroz, ganadería...) a menudo impuestos por su metrópolis originariamente, a los que se han superpuesto el BTP, el sector agroalimentario y más recientemente el turismo.

A pesar de que la vitalidad de su economía produzca una creación de empleo superior a la media comunitaria, su dinámica demografía agudiza el problema del desempleo, el cual alcanza los niveles más elevados de la Unión Europea.

Así, la combinación de estos factores sitúa a 6 Regiones Ultraperiféricas entre las 10 regiones europeas cuyo el nivel de riqueza es el menos elevado (PIB/Hab/SPA) y a cinco de ellas, entre las regiones cuya tasa de desempleo es la más elevada.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

1-1-2 Las ventajas

Paradójicamente, algunos problemas como la situación de gran lejanía y la proximidad de países (principalmente ACP, aunque también otros que pertenecen a MERCOSUR), con los que la Unión Europea mantiene vínculos de cooperación al desarrollo, suponen otras tantas ventajas para el futuro.

Las siete Regiones Ultraperiféricas ofrecen, en efecto, una dimensión mundial a la Unión Europea, tanto por la presencia geográfica, como por las relaciones establecidas con las comunidades destino de la emigración. Sobre todo con Estados Unidos, Venezuela, Brasil, Cuba, Haití, Sudáfrica...

En el momento de la mundialización, la Unión Europea es el único espacio mundial que puede afirmar su presencia y, además, difundir sus valores en el corazón del Océano Índico, Caribe, de América del Sur, ... por territorios integrados.

Estas regiones disponen de valiosas zonas marítimas y posiciones geo-económicas, así como puntos de implantación privilegiados para determinadas actividades de punta, y para determinadas investigaciones fundamentales para el futuro del planeta (ciencias del mar, de la atmósfera y de los espacios tropicales).

A través de ellas, Europa es productora de mercancías tropicales que responden a la evolución del gusto de los consumidores. También afirman la presencia del Euro en zonas geográficas dominadas hoy por el dólar.

Sus riquezas naturales en materia de medio ambiente hacen de ellas polos de valoración sostenible y de conservación de una biodiversidad excepcional.

Sus ventajas naturales hacen de ellas unas zonas turísticas en fuerte desarrollo con destinos continentales e intercontinentales.

Su doble pertenencia a la Unión Europea y a su entorno regional debería permitirles desempeñar el papel de punto de apoyo de las políticas de cooperación dirigidas por la Unión Europea, mediante acciones de proximidad, utilizando de la mejor forma las complementariedades.

1-2 Una situación original necesita la consideración de la realidad regional

1-2-1 La situación de las Regiones Ultraperiféricas ante los POSEI

1-2-1.1 Los DOM: (Guadalupe, Guayana, Martinica, Reunión): una situación ambigua y una toma de conciencia determinante

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

Una situación ambigua

Al comienzo del establecimiento del “gran mercado” interior, resultante del Acta Única Europea, Guayana, Guadalupe, Martinica y Reunión² se encontraban de manera única³ en la encrucijada de dos realidades...

- Partes integrantes de un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, en virtud del artículo 72 de la constitución francesa, los DOM se encontraban, en base al artículo 227-2 1º párrafo del Tratado de Roma, plenamente integradas en la Comunidad. Este artículo reconocía su carácter específico y una responsabilidad especial de las instituciones de la CEE para favorecer su desarrollo económico y social. Éste traducía de cierta manera el principio de adaptación legislativa reconocido a los DOM en el derecho interno.
- Pero situadas en zonas geo-económicas no europeas, de clima tropical, constituidas en su mayor parte como países en vías de desarrollo, para los que la CEE, teniendo en cuenta los vínculos históricos, había establecido una política horizontal mediante los convenios de Yaoundé y luego de Lomé.

... y frente a una dualidad de comportamiento de las instituciones:

- La aplicación de un principio mecánico de integración denominado “todo Europa”, basado en un análisis rígido de su estatuto. Este planteamiento pretendía tratar a estas regiones al igual que a otras regiones, desde luego desfavorecidas teniendo en cuenta su nivel de desarrollo, pero utilizando los instrumentos tradicionales del derecho comunitario. Esta realidad fue, por ejemplo, constatada con ocasión del litigio sobre la aplicación del mecanismo de determinación de las exacciones comunitarias en materia de cereales para Reunión (sentencia URCOOPA - 1984): a pesar de la flagrante distorsión económica del precio de coste para los agricultores, la ausencia de instrumentos reglamentarios que adaptaran el derecho comunitario a la realidad geográfica supuso no poder regular de manera racional esta situación.
- El establecimiento de un mecanismo sistemático de derogación, denominado “todo región”, basado en la primacía del principio de realidad geográfica, aplicando en cada caso las disposiciones comunitarias.

Este mecanismo, paradójicamente, se utilizó durante mucho tiempo en la práctica, al menos hasta 1978 cuando el Tribunal de Justicia (sentencia Hansen) dio una interpretación clara del artículo 227-2 del Tratado de Roma. Citemos, a título de

² En 1985, los DOM eran las únicas regiones europeas que no pertenecían al espacio geográfico europeo: al haber decidido Groenlandia - único caso en la historia - salir de la CEE.

³ Estas cuatro regiones de la construcción europea constituyen los Departamentos de Ultramar de la República francesa para los que la Constitución francesa de 1958 previó en su artículo 73 unas posibilidades de adaptación legislativa.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

ejemplo, la aplicación del FED hasta 1974, la ampliación tardía del beneficio del FEOGA-Orientación o la no inclusión de los productos de origen tropical en la PAC, tal y como subraya el tercer memorándum del Gobierno francés de 10 de abril de 1997;

“Mientras en el continente la mayor parte de la producción está subvencionada, para los DOM son las tres cuartas partes de la producción comunitaria las que escapan a la ayuda comunitaria”.

No se exagera al afirmar que los DOM han pasado brutalmente de una política del “todo región” experimentada y no basada jurídicamente en una política del “todo Europa” forzada e irrealista económicamente. La actitud de las instituciones con respecto al “octroi de mer” de 1958 a 1979 y más tarde de 1980 a 1988 ilustra perfectamente esta situación.

Con la creación desde 1979 de un Grupo Interservicios, la Comisión, en respuesta al segundo memorándum del gobierno francés y para tener en cuenta los trastornos que introdujo la sentencia Hansen, en una primera etapa había tenido en cuenta la necesaria coordinación que implica la acción comunitaria frente a los DOM: algunas decisiones positivas se llevaron a cabo a nivel agrícola (directiva 81/527) para el sector caña - azúcar - ron y en el ámbito fiscal, (citemos también en el caso de Reunión el establecimiento de una OID).

No obstante, la ausencia de reuniones de este grupo de 1980 ... a 1986, ilustra claramente que la dualidad constatada no se había tenido en cuenta plenamente hasta esta fecha⁴.

Una toma de conciencia determinante

Con la creación, el 24 de septiembre de 1986, de un Grupo Interservicios permanente (G.I.S.), la Comisión establecía unas orientaciones que resultaban decisivas:

- para responder concretamente a las orientaciones y demandas que se estaban elaborando en el Parlamento Europeo (Informe Ligios 1984-1987), finalmente adoptado el 11 de mayo de 1987;
- en una óptica de coordinación de la acción de diferentes servicios;
- abordando de manera global la problemática de los territorios sometidos a un régimen especial (incluyendo, pues, Azores, Madeira y Canarias), con las consecuencias de la entrada de España y Portugal en la CEE;

⁴ La frecuencia de las reuniones del Grupo Interservicios podría constituir, históricamente, un excelente indicio del lugar que han ocupado los DOM, y hoy las RUP en lo que respecta a prioridades políticas para la Comisión.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

- teniendo como objetivo subyacente, tener en cuenta esta dimensión especial de la Comunidad, considerando los objetivos del calendario de realización del gran mercado interior (1986-1992), y por tanto los problemas de armonización que este objetivo suponía.

En ausencia de un marco general adaptado a su situación (a excepción de algunos ámbitos como, principalmente, el fiscal a partir de 1979), los DOM se enfrentaron a los principios rectores del “gran mercado”: armonización de las legislaciones y recuperación del nivel económico y social (por medio de la acción de los fondos estructurales... y en “beneficio” del gran mercado).

El G.I.S. constataba, sin embargo, “que convenía preguntarse sobre el realismo de una integración económica total de los DOM en el establecimiento de una política comunitaria”.

Con ocasión del examen del primer informe del G.I.S., el 13 de mayo de 1997, la mayor parte del cual se había dedicado a los DOM (y a los PTOM), la Comisión solicitaba:

“que antes del 31 de diciembre de 1997 se elaborase un informe proponiendo un marco apropiado para la aplicación de las políticas comunes para los DOM⁵”.

De una manera más general, en vísperas de la adopción del POSEIDOM, el Sr. Michel Rocard, Primer Ministro, resumía la ambición de la política que debía llevarse a cabo de la manera siguiente: «*A la mayor integración posible, tanta especificidad como sea necesaria*».

1-2-1.2 Canarias: un estatuto particular

El archipiélago canario dispone, desde que se integró en el Reino de España, de una situación jurídica diferente del resto del territorio español. Esta situación está relacionada con la necesidad de dotar de un gobierno a un territorio insular y alejado, establecer un régimen económico y fiscal diferenciado, crear una organización administrativa en Cabildos y en una comunidad autónoma establecida por la Constitución de 1978.

Este régimen económico y fiscal está basado en un sistema de excepción que encontraba su legitimidad en la lejanía del archipiélago respecto del territorio continental, la insularidad, la fragmentación espacial y la falta de recursos naturales. Las disposiciones principalmente fiscales tenían por objetivo, desde el comienzo de los años 70, lograr los niveles de autonomía local, estimular la actividad económica y actuar en el índice de precios.

Por otra parte, este sistema consolidaba un régimen tradicional de libre cambio. Se caracterizaba por: la no aplicación de los derechos de aduana, una menor presión fiscal

⁵ El 10 de mayo de 1998 para Azores, Madeira, Canarias - para el 1º trimestre de 1998 sobre las cuestiones referentes al plátano.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

indirecta, un sistema especial de financiaciones de las corporaciones locales y la adopción de medidas de apoyo a la economía.

Con la entrada de España en la Comunidad en 1986, la plena integración de Canarias resultaba incompatible con el mantenimiento de este estatuto particular.

La integración de Canarias en Europa, por consiguiente, acentuaba la importancia y la necesidad de adoptar medidas de carácter permanente que debían reconocerse.

Es así como las Islas Canarias optaron por un modelo de integración especial y diferente del modelo de integración español, a través del **Protocolo nº 2 del Tratado de adhesión de España a la Comunidad Europea**. Este protocolo preveía principalmente:

- La exclusión de la unión aduanera, la política comercial común, la Política Agrícola Común (PAC), la Política Común de Pesca (PCP) y del ámbito del IVA.

El reto del gran mercado interior y las cuestiones agrícolas, entre otras, llevaron en 1989 al Parlamento de Canarias a adoptar una resolución por la que solicitaba la integración del archipiélago en el conjunto de las políticas comunitarias, no obstante, si omitir la reivindicación del reconocimiento de su estatuto particular.

Esta acción estaba también legitimada por las nuevas perspectivas que podía ofrecer el establecimiento de un programa POSEI adaptado a la situación de Canarias.

1-2-1.3 Azores y Madeira: una plena integración con derogaciones puntuales

Antes de la adhesión, Azores y Madeira que, desde hacía tiempo, detentaban una cierta autonomía administrativa, con la existencia de «Juntas Autónomas», reivindicaron un estatuto de autonomía política y administrativa en la restauración de la democracia en Portugal (el 25 de abril de 1974).

Así, cuando comenzaron las negociaciones sobre la ampliación de la Comunidad Europea en España y Portugal, los territorios de Azores y Madeira constituían, en virtud del artículo 6 de la Constitución de la República Portuguesa, regiones autónomas dotadas de estatutos jurídicos especiales y de sus propios órganos gubernamentales (gobierno y asamblea). Estos estatutos les permitieron participar, desde el comienzo, en las negociaciones de adhesión de Portugal, por mediación de su respectivo representante en la Comisión nacional.

Durante esas negociaciones, Portugal presentó a la Comisión Europea una declaración donde precisó su método en lo concerniente a la participación de estas dos regiones. También indicó la posibilidad de poder solicitar más tarde, un estatuto especial en el caso de que las derogaciones solicitadas lo justificasen.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

En el curso de las negociaciones, los diferentes problemas encontrados se resolvieron de manera globalmente satisfactoria:

- por medio de derogaciones específicas puntuales en los Tratados y en el derecho derivado (en el ámbito de la fiscalidad - impuestos específicos de consumo y régimen de IVA -, la agricultura, los precios de productos siderúrgicos, la leche y el acceso a los aeropuertos de Azores);
- por medio de disposiciones generales que se aplican a todo el territorio portugués.

Estos elementos han llevado a los órganos gubernamentales regionales a aceptar la integración total de su territorio en la Comunidad Europea, salvaguardando sin embargo la cuestión general del desarrollo económico y social, así como la de las limitaciones específicas a ese desarrollo por medio de una declaración común aneja al Tratado de Adhesión.

En esta declaración común, además del hecho de reconocer que “las autoridades nacionales y regionales se comprometían a una política de desarrollo económico y social que tenía como objetivo superar las dificultades de estas regiones, relativas a su lejanía geográfica del continente europeo, su relieve específico, sus graves insuficiencias en materia de infraestructuras y su retraso económico”, se reconocía también “que en interés del bien común se alcanzasen los objetivos de esta política”, recomendando a las “Instituciones de la Comunidad que acordasen una atención muy especial a la realización de estos objetivos”.

Hay que reconocer que este marco jurídico no ha permitido responder plenamente a las preocupaciones concernientes a la integración correcta de estas regiones en el espacio comunitario. Estos elementos llevaron, desde 1986, al Presidente de la Región Autónoma de Madeira a solicitar una flexibilidad de las acciones por parte de las Instituciones Comunitarias y la consideración de la especificidad regional en las nuevas propuestas de la Comisión Europea.

Paralelamente en los trabajos del Grupo Interservicios, que integró Azores y Madeira en sus reflexiones, el Estado portugués presentó, en 1988, un Memorándum sobre las dificultades incrementadas de estas dos regiones frente a la nueva legislación que pretendía la realización del gran mercado interior de 1992, solicitando para estas regiones:

1. Un tratamiento específico en los fondos estructurales y demás instrumentos financieros de la Comunidad, que se les dedique como regiones prioritarias, por medio de un programa plurianual de reestructuración que una las dos líneas presupuestarias móviles par el desarrollo de estas regiones.
2. Medidas de adaptación al derecho comunitario para permitir el establecimiento de zonas francas y zonas offshore, la institución de un régimen comunitario de ayudas al transporte en el interior de las regiones, entre ellas y cara al exterior, en el ámbito de la fiscalidad, y diversas medidas para favorecer el desarrollo endógeno.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

Las previsiones podían resumirse de la siguiente forma:

“Las regiones de Azores y Madeira asumieron valientemente su plena integración en la CE y compartieron con nosotros sus inquietudes y esperanzas inherentes a la profundización de la construcción europea. Creo que es legítimo que estas regiones europeas del Atlántico puedan esperar con confianza los signos de la solidaridad europea”.⁶

1-2-2 Los POSEI: un planteamiento innovador para responder a una situación especial: la ultraperiferia

1-2-2.1 Los principios rectores: un planteamiento realista entre el “todo Europa” y el “todo región”

Para hacer frente a la diversidad más extrema que existe en una Comunidad Económica Europea, que tiene vocación de llegar a la fase de la Unión Europea, la Comisión tomó la iniciativa en 1986, apoyada por propuestas externas, principalmente del Parlamento Europeo, llevar a cabo una reflexión en profundidad y global sobre la problemática de los territorios integrados pero fuera del continente europeo.

La creación de un Grupo Interservicios, es un símbolo en sí mismo del enfoque horizontal que debía inspirar a las futuras políticas POSEI. Este grupo se encargaba de crear un «marco apropiado de aplicación de las políticas comunes», ante todo para los DOM, y luego para Madeira y Azores, así como para Canarias.

El reconocimiento del **principio de realidad** constituye uno de los aportes fundamentales que se deben a los trabajos del Grupo Interservicios y que acogerá el Consejo, el Parlamento y la Comisión.

Tomando nota de que la realidad de estas regiones no se reducía a la de los demás territorios de la Unión, y apoyándose en disposiciones jurídicas sin duda variadas, pero que todas fijaban en la CEE un objetivo de desarrollo económico y social para estos territorios, la Comisión constataba ante todo para los DOM, que estas regiones estaban en la encrucijada de dos realidades:

- parte integrante de la CEE;
- y parte receptora, en su espacio geográfico, de ciertas dificultades de desarrollo de países ACP y terceros.

La Comunidad, desde 1958, había manejado esta dualidad a través del método de poco a poco (incluso sin método alguno).

⁶ Postura del Gobierno portugués, de marzo de 1990.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

Desde entonces la Comisión proponía extraer las consecuencias buscando una vía pragmática entre una aplicación estrictamente idéntica del Tratado y el reconocimiento de su realidad regional debido a su gran lejanía.

En lo que respecta al método, se deseaba que el planteamiento fuese multidisciplinario ya que, ante la evidencia, concernía a la mayor parte de las políticas comunitarias, plurianual con el fin de permitir a los actores locales una visión a largo plazo para poner en marcha su desarrollo, partenarial ya que necesitaba una coherencia en la acción y un diálogo permanente entre los responsables.

Apoyándose en esos elementos, en base a las propuestas de las regiones españolas y portuguesas, el GIS constataba que a pesar de sus diferencias, el análisis realizado para los DOM y el método preconizado parecían adecuados para Azores, Madeira y Canarias. La Comisión, aceptando este análisis, propuso al Consejo una acción parecida para los demás territorios ultraperiféricos, más aún cuando la consideración de la realidad regional permitía una aplicación adaptada a cada situación.

Conviene recordar que esta reflexión se llevaba a cabo en un momento en que la acción comunitaria se centraba en los objetivos del gran mercado y estos dos objetivos prioritarios:

- la armonización de las legislaciones comunitarias;
- y paralelamente el establecimiento de la política de cohesión económica y social.

Optando por articular sus propuestas en forma de un programa de acción global (POSEI) basado en dos métodos complementarios («inserción mediante algunos paliativos como los fondos estructurales o disposiciones de las políticas comunes a través de la práctica de regímenes específicos puntuales»), la Comisión introducía los tres principios clave de este nuevo planteamiento:

- La complementariedad, especialmente en lo que concierne al establecimiento de instrumentos financieros;
- El partenariado por las razones indicadas anteriormente;
- La programación para utilizar de manera óptima los recursos.

Este método y los principios de los POSEI conducían a la definición - de facto - de un marco global (anterior a la declaración nº 26 del Tratado de Maastricht).

Por lo demás, las modificaciones introducidas por el Reglamento nº 1911/91 en el protocolo relativo a Canarias en el Acta de adhesión de España constituían el signo tangible de que este marco de acción permitía integrar a estas regiones alejadas de manera armoniosa.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

No está de más indicar que esta acción, que introduce de manera realista estos territorios en la Unión Europea en base a los objetivos del artículo 2 del Tratado, sea cual sean sus límites, incluso sus contradicciones, especialmente en el plano jurídico, sigue siendo fiel a los principios definidos por los «padres fundadores» de Europa.

1-2-2.2 Los sectores que abarca: la preeminencia de las cuestiones agrícolas y fiscales

Dos temas principales surgen en el análisis de las disposiciones de los POSEI:

- la adaptación de la Política Agrícola Común a las condiciones especiales de la producción en las RUP (relacionadas principalmente con la gran lejanía) y a la naturaleza de determinadas producciones (plátano, plantas tropicales,...);
- el mantenimiento, pero sobre todo la adecuación de las disposiciones fiscales (y aduaneras) especiales de los que se beneficiaban estos territorios antes de su plena integración en la CEE o teniendo en cuenta la ausencia de reglamento de estas cuestiones anteriormente.

La concentración de las medidas establecidas depende de dos lógicas complementarias:

- en primer lugar, la lógica del ámbito de las políticas comunes. Para que estas regiones se beneficien de la PAC, las instituciones se han dedicado a adaptar a su situación específica la normativa comunitaria concebida para producciones continentales de clima templado.

Asimismo, sus regímenes fiscales (incluso aduaneros) especiales, aumentaban sus dificultades relativas a la armonización fiscal debido a la puesta en marcha del gran mercado.

- en segundo lugar, debido a la fuerte especialización de sus actividades tradicionales de producción, dirigidas históricamente al sector primario (leche, plátano, caña de azúcar, arroz...) con condiciones penalizantes de producción. La utilización histórica de los instrumentos fiscales (incluso aduaneros), autorizados por su estatuto de derecho interno, en beneficio de su desarrollo, reforzaba la necesidad de actuar en este campo.

No obstante, se advierte que la ambición de los POSEI, aunque también las prioridades desarrolladas en el marco del partenariado, han permitido desarrollar temáticas diferenciadas tales como las zonas francas, la artesanía, la energía y el medio ambiente, en el POSEIMA, la cooperación regional para el POSEIDOM así como la pesca.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

El establecimiento de los fondos estructurales, fortalecido y profundamente renovado en 1989, podía constituir una respuesta complementaria a los sectores no incluidos, en el marco del objetivo de “recuperación económica y social”.

Sin embargo, teniendo en cuenta los diferentes y numerosos instrumentos comunitarios, parece cierto que el ámbito de los POSEI se centró voluntariamente en algunas prioridades relativas a la puesta en marcha del “Acta Única Europea”. Es probable que el principio de partenariado y el establecimiento de un informe anual constituyesen los dos instrumentos en los que debían apoyarse los miembros para enriquecer, ampliar y adaptar de manera continua los diferentes POSEI.

1-3 El balance de la acción comunitaria: resultados positivos pero diferentes según los sectores

Los programas POSEI decididos por el Consejo en 1989 para los DOM, en 1991 para Canarias, Azores y Madeira, se fijaban como objetivo, mediante la combinación de acciones multisectoriales, permitir la participación activa de estas regiones en la dinámica del mercado interior.

En el caso de Canarias, el POSEICAN constituye un elemento de aplicación del Reglamento 1911/91 que fija las condiciones específicas de integración en la CEE, especialmente en el ámbito de la política comercial, de la unión aduanera y de la política agrícola común.

Los programas, en vista de los balances realizados, cuyos resúmenes se encuentran en el Anexo, tuvieron un impacto muy positivo en los sectores concernientes:

- adaptando las políticas comunitarias a la realidad regional;
- instaurando medidas específicas destinadas a disminuir los costes relacionados con su situación geográfica (a nivel de consumidores y empresas);
- ayudando a las producciones locales en el mercado regional, junto con la mejora de la productividad de los sectores tradicionales de exportación.

La concentración de medidas en algunos temas conduce a una apreciación más matizada sobre el impacto global en lo que al desarrollo se refiere.

Incentivos esenciales al desarrollo regional, sin duda, han sido objeto de medidas significativas.

No obstante, esta ayuda se lleva a cabo principalmente a través de ayudas a la inversión o a la formación (mediante los fondos estructurales).

Tan sólo de manera transitoria, los sectores de la energía o de la artesanía en el POSEIMA han sido subvencionados.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

A nivel sectorial, el impacto de las medidas puede resumirse de la siguiente manera:

- una contribución esencial al desarrollo de los sectores agrícola y agroalimentario, con el desarrollo de una gran diversidad de instrumentos, incluida la creación de una OCM del plátano;
- la eficacia del régimen de abastecimiento a nivel de precios, a pesar de las graves dificultades ocasionadas a partir de 1995 debido al modo de cálculo de la ayuda;
- la adopción de soluciones en la mayor parte positivas para garantizar la compatibilidad de las medidas de naturaleza fiscal o aduanera con el derecho comunitario;
- una puesta en marcha eficaz de los fondos estructurales, incluso si un análisis por cada región ofrece un balance más contrastado. Especialmente, la nivelación de las infraestructuras de intercambio, en vías de alcanzarse, es un éxito. Los resultados son más mitigados para las medidas de ayuda al desarrollo económico.

En el plano financiero, conviene insistir en el coste global muy inferior de los dispositivos respecto de las evaluaciones adoptadas por el consejo.

La evolución continua de los POSEI, prevista principalmente a través de los balances bienales, ofrece una imagen más contrastada:

- la añadidura de la pesca en 1994, renovada en 1997, constituye una ilustración muy positiva del establecimiento de los principios de los POSEI (complementariedad y partenariado). La puesta en marcha de nuevas medidas para las zonas francas de Madeira y Azores es prueba de la misma voluntad de adaptación;
- el balance realizado en el POSEIDOM ha permitido adaptar las medidas agrícolas a los DOM, en 1995, estableciendo el principio de paralelismo y la adaptación a la realidad regional;
- al contrario, la inadaptación de determinadas medidas previstas para el POSEIMA, el nivel insuficiente de las ayudas, identificadas por la Comisión, no se acompañaron de propuestas rápidas de modificaciones del programa. Ocurrió lo mismo con el POSEICAN. Este factor, así como el abandono desde 1994 de los balances bienales, demuestra que a pesar de los contactos informales con la Comisión, la concertación y la búsqueda continua de soluciones a los problemas encontrados sigue sin llegar a lo que se esperaba;
- la dificultad de encontrar fuentes de financiación en determinados sectores no agrícolas (energía, medio ambiente...), así como la débil movilización de los demás instrumentos comunitarios en favor de las RUP hacen que surja la necesidad de crear un marco presupuestario global y tener en cuenta, por encima de diversas políticas comunitarias, la situación particular de estas regiones;

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

- por último, determinadas cuestiones sólo han podido resolverse parcialmente, ya sea de la articulación de las políticas comunitarias en las zonas geográficas de las RUP o de la adaptación de la política de competencia para empresas de magnitud reducida, situadas a varios miles de kilómetros del mercado interior.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

EL ARTÍCULO 299.2 DEL TRATADO DE AMSTERDAM: ESFUERZOS CONVERGENTES

2-1 UNA NECESARIA REACTIVACION DE LA DINAMICA COMUNITARIA

En 1986, la Comisión Europea decidió, a través de una iniciativa decisiva, tomar en cuenta plenamente la orientación dada, por los autores de los Tratados, con respecto a estos territorios más alejados del Continente Europeo. La solidaridad cara a los ciudadanos de las regiones ultraperiféricas se convirtió en un objetivo que debería ser puesto en práctica utilizando de la manera más amplia posible las normas de los Tratados y del Derecho derivado.

Fue posible dar a estas regiones una respuesta común, cuando incluso éstas poseían Estatutos nacionales y comunitarios diferenciados, pero que preveían un principio de adaptación legislativa.

A pesar de las localizaciones geográficas, los contrastes económicos y humanos se atenuaban frente al conjunto de fuertes semejanzas - regiones alejadas del Continente Europeo que hacen frente a desventajas específicas de las cuales la gran lejanía y la proximidad de países terceros eran únicas.

La Comisión Europea, convencida de la necesidad de actuar, lo hizo de forma **determinada, original e innovadora** creando ante todo un Grupo Interservicios para permitir una mayor coordinación entre los servicios de la Comisión para avanzar de manera coordinada con los Estados miembros respectivos pero también con las autoridades regionales. La construcción de un marco legislativo permitió garantizar la eficacia de la acción realizada en estos territorios - los programas "POSEI".

Estos programas, elaborados entre 1989 y 1991, basados en el doble principio de la pertenencia a la Comunidad y del reconocimiento de la realidad regional, pretendían la inserción realista de estos territorios en la Comunidad, su plena participación en la dinámica del mercado interior y su contribución a la recuperación económica y social.

En esta época, la realización del gran mercado interior, y las esperanzas de desarrollo que se le atribuían, constituía la prioridad de acción de las Instituciones. La legislación comunitaria aprobada había tenido el realismo de tomar en consideración la especificidad de estos territorios.

Para garantizar la eficacia de la acción, mediante la utilización óptima de los instrumentos y los programas comunitarios, se "institucionalizó el sistema de trabajar de manera asociada" para alcanzar el más alto grado de complementariedad entre las acciones comunitarias, nacionales y regionales. Este sistema se tradujo en la concertación sistemática entre la Comisión, las autoridades nacionales y las autoridades regionales, para la elaboración, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las medidas previstas en los programas.

Este método, así como las medidas puestas en práctica, contribuyeron a una modificación profunda y positiva entre los diferentes responsables.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

Debemos constatar igualmente la fuerte dinámica de la acción comunitaria y el gran compromiso del Consejo y de la Comisión durante esta fase, que correspondió *más o menos* a la preparación, la definición y las primeras puestas en ejecución prácticas de las acciones, salidas de los programas POSEI (1986-1992).

Paralelamente, el Parlamento Europeo realizó audiciones públicas, con la participación de las autoridades regionales, en la fase de consulta sobre los programas POSEI, al igual que para la aprobación de la organización común del plátano - Reglamento (CEE) 93/404 del 13 de febrero de 1993 y apoyó constantemente a la Comisión en estas propuestas y a las regiones en sus aspiraciones.

La puesta en práctica de una iniciativa comunitaria para las regiones ultraperiféricas - REGIS - constituyó la primera decisión, a iniciativa una vez más de la Comisión, consagrando el concepto de ultraperiferia, en 1990.

Esta permitió un apoyo reforzado y adaptado a estas regiones en el marco de la política regional.

Es igualmente en esta fase cuando los esfuerzos conjuntos de la Comisión, de los Estados miembros y de las Regiones permitieron insertar la Declaración n° 26 sobre las Regiones Ultraperiféricas en el Tratado de Maastricht.

Paradójicamente, en el momento en que los esfuerzos conjuntos de los socios estaban concentrados en el Tratado fue cuando los cambios de prioridad de la acción comunitaria pesaron en la acción comunitaria frente a las RUP.

Durante esta segunda fase, que se desarrolló entre 1994 y 1995, la Comisión Europea comenzó a establecer los informes de ejecución de las medidas de los programas POSEI. Pero, no fue sino en el caso del POSEIDOM, tras un largo y difícil período de negociación, cuando fue posible proceder a la modificación del Reglamento Agrícola, a finales de 1995. Los informes de ejecución del POSEIMA y del POSEICAN, presentados a finales de 1994, no han dado todavía lugar a las propuestas de la Comisión adaptadas a la realidad de estas regiones. Se efectuaron algunas adaptaciones puntuales relativas a algunos aspectos, pero tienen que ver más con medidas de gestión.

A pesar de las dificultades encontradas, la aprobación del nuevo Reglamento Agrícola del POSEIDOM, el estímulo dado por la Comisión a la cooperación entre las Regiones Ultraperiféricas que condujo a la creación de la Conferencia de Presidentes de las RUP, y a la Conferencia de Estrasburgo dan prueba del interés aportado a la profundización de la política iniciada entre 1989 y 1991.

La Conferencia de Estrasburgo, bajo la Presidencia francesa y con el apoyo de la Comisión, en marzo de 1995, permitió hacer balance de la acción comunitaria con respecto a estas regiones, y esbozar una reflexión para la Conferencia Intergubernamental de 1996.

La necesidad de fortalecer la acción comunitaria con respecto a las RUP guió estos trabajos.

Las nuevas prioridades comunitarias pretendían la puesta en marcha de la moneda única, cuando Europa atravesaba también una nueva fase de recesión económica. Las mismas estaban igualmente marcadas por las modificaciones geopolíticas derivadas de las profundas

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

transformaciones de los países del Este, con la voluntad de que los Países de Europa Central y Oriental (PECO) se integraran en su momento a la Unión Europea.

Paralelamente, podíamos percibir los riesgos de disolución del concepto de la ultraperiferia (nuevo objetivo 6 para los territorios árticos, solicitudes de paralelismo emanadas de los territorios con desventajas permanentes), en tanto que el Tribunal de Justicia había lanzado una duda sobre los límites jurídicos de la adaptación a la realidad regional (sentencia Lancry en julio de 1994).

Fue con relación a esta triple conclusión que las Regiones Ultraperiféricas desearon consolidar los fundamentos jurídicos que determinan el concepto, para evitar su doble disolución (territorial y de contenido). Ellas captaron la perspectiva de la modificación inminente del Tratado.

En 1995, el Parlamento Europeo aprobó una posición sobre la CIG donde figura de forma explícita la necesidad de integrar en el nuevo Tratado un artículo sobre las RUP para permitir un tratamiento diferenciado.

Las Regiones Ultraperiféricas en asociación con sus Estados respectivos no han cesado, desde entonces, de movilizarse para definir y proponer la inclusión de un nuevo artículo en el Tratado.

A partir de 1996, las nuevas prioridades de las Instituciones comunitarias han pesado todavía más y la dinámica, con respecto a las Regiones Ultraperiféricas se ha debilitado. La acción de la Comisión ha sido más puntual, con la presentación de algunas propuestas de modificaciones relativas a algunos sectores de actividad como, por ejemplo, el sector de la pesca. Ningún informe anual sobre el funcionamiento de los programas POSEI, ni siquiera las propuestas de adaptación de los Reglamentos Agrícolas para las Azores, Canarias y Madeira fueron presentados al Parlamento o al Consejo. No obstante, las Instituciones comunitarias han apoyado constantemente el principio de la preferencia comunitaria (y los compromisos tomados con respecto a los países ACP) en el dossier del plátano, demostrando también en los dossiers esenciales y difíciles el mantenimiento de una fuerte orientación política. El Consejo aprobó, en 1998, el nuevo Reglamento de la OCM del plátano. Observamos igualmente la acción determinante de los Servicios de la Comisión en el marco de los recursos introducidos ante el Tribunal de Justicia en el dossier de la “octroi de mer”, confirmando el Tribunal la legalidad de las decisiones del Consejo y por tanto la política llevada a cabo por la Comisión.

El Parlamento Europeo aprobó, por último, en 1997, una resolución sobre los problemas de desarrollo de las Regiones Ultraperiféricas, solicitando a la Conferencia Intergubernamental que se “incorpore al Tratado un artículo específico para las Regiones Ultraperiféricas” apoyando la propuesta de los Estados afectados y de las Regiones.

A pesar de la atención constante del Grupo Interservicios con respecto a las Regiones Ultraperiféricas, la dinámica de las Instituciones comunitarias se ha vuelto cada vez más delicada y la acción de la Comunidad ha perdido, de manera acentuada, su capacidad de reacción.

De manera general, los principios rectores de la acción comunitaria previstos en los programas POSEI son todavía más necesarios hoy en día. La posición de la Comisión en el marco del Tratado de Amsterdam, aunque se trate de una negociación que implica a los Estados miembros, permite pensar que esta dinámica podría rápidamente ser puesta en práctica en el marco del desarrollo del nuevo artículo 299-2. También la prioridad propuesta por la Comisión

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

para las RUP en razón de la reforma de los Fondos estructurales, evitando la asimilación con otros territorios desfavorecidos (islas, zonas rurales, zonas nórdicas, ...), constituye otro elemento de esperanza.

Convendrá poner en práctica de manera más decidida los principios anteriores. Será necesario adaptarlos a las realidades de hoy en día incluyendo el nuevo fundamento jurídico, para que los territorios más alejados del Continente Europeo puedan hacer frente al desafío de la tercera fase de la UEM, la competencia global. Esta nueva etapa deberá ser puesta en práctica a pesar del replanteamiento, sin duda inevitable, del acuerdo de Edimburgo y por tanto teniendo en cuenta la limitación de los recursos presupuestarios comunitarios.

2-2 *LOS CUATRO OBJETIVOS PRIORITARIOS*

La definición del nuevo artículo 299-2 del Tratado de Amsterdam, respondió a la voluntad de aportar una respuesta clara y conjunta frente a tres incertidumbres importantes para el futuro:

1. El riesgo de disolución del concepto frente a las demandas de extensión incontrolada de las medidas de los programas POSEI a otras situaciones sin embargo objetivamente diferentes; la definición del concepto de ultraperiferia del artículo 299-2 permite reafirmar el carácter único de esta situación;
2. La emergencia de nuevas prioridades comunitarias (puesta en práctica del EURO, ampliación a los PECO, negociación de los acuerdos de LOMÉ y UE-Mercosur, la Agenda 2000, nueva ronda comercial) constituyen un riesgo potencial, al desviar la atención de las Instituciones de las prioridades ligadas a la cohesión económica y social;
3. La necesidad de obtener garantías jurídicas que permitan a las Instituciones de la UE poner en práctica espléndidas posibilidades de adaptación al Derecho comunitario, frente a la realidad regional más extrema.

Es con relación a estos compromisos, que son otros tantos desafíos para el desarrollo económico y social de las RUP en el seno de la UE, que las Regiones han definido cuatro objetivos prioritarios (Declaración de Tenerife de 25 de octubre de 1996) que les han permitido, en combinación con sus Estados miembros, definir el nuevo artículo 299-2. Es sobre esta base que ellas pretenden verlo declinarse:

1. Afirmación del **carácter único** de la ultraperiferia y desarrollo de este criterio en todas las políticas de la Unión, en particular a través del mantenimiento del apoyo prioritario acordado en el marco de la política de cohesión económica y social;
2. Puesta en práctica de **medidas particulares para adaptar las políticas comunitarias a la realidad regional**;
3. Determinación de **condiciones especiales de aplicación** del Tratado cuando estas disposiciones resulten necesarias para responder a la necesidad de desarrollo económico;
4. **Toma en consideración del entorno geográfico particular** (países ACP, MERCOSUR,...), en especial en razón de las políticas comerciales y de cooperación.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

Es sobre la base de estos cuatro objetivos políticos, cuya pertinencia reafirman las Regiones y por los cuales se felicitan que el Parlamento Europeo (Informe 230-10- febrero de 1999) acaba de aportarles su pleno apoyo, que debe concebirse una **nueva política comunitaria para la ultraperiferia**.

2-3 *EL NUEVO ARTICULO 299-2*

El Tratado reconoce a estos territorios alejados del Continente Europeo una situación económica y social difícil, agravada por limitaciones particulares cuya persistencia y conjugación causan un grave perjuicio a su desarrollo económico y social.

Estas características, que las diferencian de otros territorios de la Unión Europea, representan, para los autores del Tratado de Amsterdam, una razón suficiente para que las Instituciones comunitarias tengan el deber de actuar cara a estas regiones “adoptando las medidas pertinentes”: el Consejo, habida cuenta de sus competencias, y la Comisión, en su papel de “guardián de los tratados”. Conviene recordar, por otro lado, la originalidad jurídica constituida por el Tratado de Amsterdam, que, en un proceso de integración, reconoce a algunas partes del territorio una amplia posibilidad de adaptación y de contravención al Derecho primario y al Derecho derivado, en interés del desarrollo de estas regiones.

En 1987, la Comisión, por razones de solidaridad hacia los ciudadanos de las Regiones Ultraperiféricas, consideró que las normas de los Tratados y del Derecho derivado debían ser puestas en práctica de la manera más amplia posible. Hoy en día, con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la solidaridad hacia estos ciudadanos europeos se vuelve un objetivo de la Unión Europea que deberá ser puesto en práctica mediante la institución **de un tratamiento diferenciado**, en virtud del deber de actuar de las Instituciones comunitarias que figura en el nuevo artículo 299.

Las Regiones Ultraperiféricas forman parte de pleno derecho de la Unión Europea. Este tratamiento diferenciado, en aplicación del Derecho derivado y de las diversas políticas de la Unión, deberá tener por finalidades generales las que figuran en el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea, en especial: promover el desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas, un crecimiento sostenible que respete el medioambiente, niveles elevados de empleo y de protección social, cohesión económica y social y el fortalecimiento de la solidaridad.

De este modo, se refuerza la idea de proceder al desarrollo más amplio posible de las normas de los Tratados y del Derecho derivado, poniendo en acción los instrumentos más adecuados para la resolución de los problemas concretos de estas regiones y recurriendo, si fuera necesario, a derogaciones adaptadas a la realidad regional en juego, sin que ello venga a representar una amenaza grave para el interés comunitario.

En 1987, la gran apuesta era la realización del mercado interior; hoy día, el gran desafío es crear empleos.

Transformar este desafío en oportunidades exige crear productos y venderlos en un mercado cada vez más global. No es un fenómeno nuevo, es su extensión y la rapidez de su desarrollo los que lo son.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

La Unión Europea, que acaba de entrar en la tercera fase de la UEM, desea crear las condiciones apropiadas para que sus empresas puedan desarrollarse en un gran mercado competitivo y puedan así ser capaces de hacer frente a la competencia en el mercado global.

Para poder acompañar el desafío de la competencia global, es indispensable desarrollar los transportes y las comunicaciones. El crecimiento del PIB *per cápita* y la inversión en la educación son igualmente necesarios, manteniendo los valores que son la base de la Unión Europea.

De este modo, las prioridades hoy en día son ligeramente diferentes a las de 1987. La competencia cada vez más global, la emergencia de bloques regionales, de nuevos mercados llamados emergentes, algunos contiguos a la Europa de los Quince, otros geográficamente próximos a las Regiones Ultraperiféricas, la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológicos son otros tantos desafíos para mañana.

Las Regiones Ultraperiféricas, que forman parte de pleno derecho de la Unión Europea y participan en la proyección económica, social y cultural de Europa en las regiones geográficas donde están situadas, pueden tener, en el doble contexto de la globalización y de la regionalización, un papel mucho más importante que antes. Hay que utilizar, de la manera más amplia posible, las ventajas de estas regiones, como permite el nuevo artículo insistiendo precisamente en las políticas fiscales, comerciales, aduaneras, y de cooperación. Estas regiones pueden representar un apoyo para las políticas europeas en beneficio de su desarrollo duradero y endógeno.

Este nuevo artículo deberá permitir a la Unión Europea crear una **nueva política comunitaria**, para valorizar estos territorios, cuyas líneas maestras deberán ser:

- Dar una prioridad cada vez más grande a la realidad regional, es decir, adaptar los Tratados, las políticas y las acciones comunitarias a la realidad específica de las RUP;
- Crear las condiciones adecuadas para dinamizar las actividades económicas regionales, es decir, fortalecer la acción comunitaria de ayuda al desarrollo económico y social de estos territorios;
- Garantizar los medios necesarios para el desarrollo de estas Regiones, en especial en materia de infraestructuras en el ámbito de los transportes y de las comunicaciones y en materia de educación. En otros términos, hay que adoptar, sin límite temporal, medidas dotadas de medios suficientes para realizar con éxito esta nueva política.

III/ LA UNIÓN EUROPEA DEBE EXTRAER LAS CONSECUENCIAS DEL NUEVO ARTÍCULO 299.2 DEL TRATADO DE AMSTERDAM

SE ABRE UN NUEVO CONTEXTO PARA LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

... Y EXIGE LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA GLOBAL Y COHERENTE

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

3.1 UNA ALTERNATIVA COHERENTE: La adopción de una política global para las Regiones Ultraperiféricas

Las siete Regiones Ultraperiféricas estiman que el método fue positivo, especialmente el enfoque global que inspiró la aprobación de los programas POSEI (POSEIDOM, POSEICAN Y POSEIMA). Consideran que, en el establecimiento del artículo 299.2, esta experiencia puede ser útil a la hora de concebir un nuevo marco global, común para las siete regiones, *que consolidaría las experiencias de los tres POSEI*.

Sin embargo se trata también de franquear un salto cualitativo, definiendo una política a nivel comunitario basada en una estrategia, unos principios de acción de las prioridades y un método de *trabajo*. Por esta razón este nuevo marco diferirá ligeramente de los POSEI anteriores, ya que las medidas *no* se definirán únicamente a nivel de los reglamentos de aplicación (o de las decisiones ad hoc) reforzando el principio de paralelismo (**paralelismo reforzado**).

Esta nueva política, definida por el Consejo en base a una propuesta de la Comisión, *debería ser adoptada también por ésta última* para los ámbitos de su competencia. Este documento, global para las siete regiones ultraperiféricas, *fixará las líneas generales y las condiciones de establecimiento de las políticas comunes*. Se declinará, sin pérdida de coherencia, en el plano operativo, por actos reglamentarios de aplicación (programas, reglamentos, decisiones...) a nivel nacional, regional o sectorial:

1. Programas o reglamentos comunes a las siete regiones ultraperiféricas en el caso de algunos regímenes especiales: a modo de ejemplo, las disposiciones generales para el régimen de abastecimiento en materias primas y bienes de consumo de primera necesidad, acceso a los programas horizontales de la Comunidad, regímenes particulares para las zonas francas;
2. Programas o reglamentos comunes a un grupo de Regiones: a modo de ejemplo, fiscalidad en los DOM, fiscalidad en Madeira y en Azores;
3. Medidas especiales para cada región, utilizando plenamente el principio del paralelismo reforzado que requiere institucionalizarse debido a la base jurídica única: a modo de ejemplo, medidas para el desarrollo de las producciones agrícolas para el mercado local.

3.2 LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE ACCIÓN (IGUALDAD DE OPORTUNIDADES / VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS / PARTENARIADO / COHERENCIA)

Teniendo en cuenta las nuevas prioridades y los nuevos retos de la Unión Europea, *la política para las RUP* deberá permitir una buena inserción de las regiones ultraperiféricas y la plena participación de estos territorios en la nueva dinámica de la moneda única, así como tener en cuenta una mayor competencia global y por consiguiente una acentuación de los bloques regionales.

En consecuencia, este programa deberá basarse en cuatro principios clave:

1. Hacia la igualdad de oportunidades

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

La ciudadanía europea constituye un objetivo del Tratado de la Unión Europea y viene a reforzar la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos de los Estados miembros.

Los ciudadanos de las regiones ultraperiféricas, puesto que son ciudadanos de los Estados miembros, son ciudadanos de la Unión (artículo 8 del Tratado de la Comunidad Europea).

Aunque este artículo sea muy claro con respecto a la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos europeos, la verdad es que, en la práctica y debido a su lejanía, los ciudadanos europeos de las regiones ultraperiféricas se ven a menudo privados del ejercicio de sus derechos y de las mismas oportunidades que los demás ciudadanos de la Europa continental.

Con frecuencia, esto se debe al hecho de que las normas y procedimientos adoptados para ejecutar los programas comunitarios (investigación, movilidad de los jóvenes, profesores, etc.) no tienen debidamente en cuenta las realidades de estas regiones, principalmente las realidades de los costes de la ultraperiferia (aspecto económico).

Ocurre lo mismo con las empresas, excepto al considerar que la aplicación de la liberalización sin límites produciría una concentración de las actividades en algunas zonas comunitarias.

La política para las RUP también deberá promover la igualdad de oportunidades para los ciudadanos, especialmente los jóvenes y los desempleados, para las universidades, para las empresas para acceder a *los* mercados y a *financiaciones* de sus proyectos, y para los centros regionales que se dedican a la innovación, a la investigación y al desarrollo tecnológico.

2. Valorar las ventajas

En el marco de una competencia mundial, es importante que la Unión Europea tenga en cuenta la importante ventaja que representan las RUP. Por ello, este principio de acción más innovador:

- deberá dar lugar a una acción determinada de la Comunidad con el fin de crear las condiciones necesarias para valorar la posición geográfica de las regiones ultraperiféricas en el seno de los bloques regionales con los que éstas cooperan (MERCOSUR) o que apoyan de manera determinante (bloques regionales ACP);

- para llevar a cabo un desarrollo sostenible en estos territorios alejados del continente europeo.

1. Reforzar el partenariado

La concertación sistemática entre la Comisión, las autoridades regionales de los Estados miembros respectivos y las regiones ultraperiféricas es la única forma adecuada para el éxito de *esta política*: consideran a las regiones “co-responsables” de su desarrollo y contribuyen mediante el diálogo a buscar la mejor vía para salvar las dificultades encontradas.

Esta concertación debería realizarse a dos niveles - un nivel más restringido y otro más amplio - creando dos Comités, tal y como se dijo en el epígrafe “3.5 Método”.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

2. Buscar la coherencia

El carácter horizontal de las medidas, que deberán figurar en *la política para las RUP*, aunque también el impacto de numerosas acciones comunitarias, en el marco de los recursos financieros limitados, refuerzan la necesidad de una coherencia mayor.

Las medidas deberán tener en cuenta la realidad regional y la utilización óptima de todas las normas y todos los instrumentos comunitarios, nacionales y regionales.

Desde ahora conviene ir más allá de la complementariedad, y tender hacia la coherencia, incluso entre las intervenciones comunitarias, nacionales y regionales.

Para mantenerla es indispensable que la Comisión proceda, de manera sistemática, a un análisis del impacto de sus propuestas basadas en otros artículos aparte del 299.2. En efecto, cuando las instituciones adopten medidas de alcance general deberán tener en cuenta las condiciones y las características específicas de las regiones ultraperiféricas, sin poner en juego la integridad y la coherencia de la política comunitaria respecto de las RUP.

3.3 ACTUAR EN LOS FACTORES CLAVE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

Las prioridades subyacentes a las orientaciones de los POSEI dan pruebas del lugar acordado para los sectores agrícolas y agroalimentarios, de una manera más general para los sectores de importación-sustitución y de exportación de productos básicos.

Es cierto que el sector agrícola constituye una parte importante del sector productivo de las RUP. El mantenimiento de una agricultura familiar (ecodesarrollo, ecoturismo, ordenación del territorio,...) tiene efectos inducidos determinantes. Objetivamente destacan las perspectivas reales de desarrollo del sector de la pesca. No obstante, frente a la situación de subempleo encontrado en las RUP, y teniendo en cuenta la orientación general hacia la baja de precios en el sector primario, parece necesario definir nuevas prioridades complementarias, sobre los sectores portadores para el futuro.

La valoración de las ventajas particulares de las RUP constituye la única estrategia apta para garantizar un desarrollo endógeno y sostenible para estas regiones, en sinergia con la construcción europea en el marco de sus políticas de cooperación: *ya no se trata simplemente de mantener, conservar, proteger, sino valorar, atraer, influir, cooperar.*

Por tanto deberían establecerse las nuevas medidas en torno a dos *nuevas prioridades* (independientemente de los instrumentos, las adaptaciones de las políticas comunitarias, la incitación al desarrollo económico y las acciones comunitarias), *consolidando la prioridad para el sector primario:*

- El primer eje debería pretender reforzar el apoyo al sector productivo y *al desarrollo de las empresas* (incluyendo por supuesto las actividades de servicios y el turismo), creador de puestos de trabajo en el sector mercantil.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

Este eje debería declinarse a nivel de tres medios de intervención principales de la Unión Europea, *rompiendo de manera determinada con la lógica que domina actualmente en el establecimiento de la política de comercio principalmente.*

- El segundo eje tendría por objeto concentrar en las regiones ultraperiféricas, o nivelar estas regiones, en los ámbitos que desde ahora son estratégicos en el marco de la competencia mundial: la sociedad de la información, el medio ambiente, la educación y la formación, la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías, los transportes,...

La originalidad en la puesta en marcha de estas prioridades resulta esencialmente del posicionamiento de las regiones ultraperiféricas. Partiendo de esta realidad geo-económica y utilizándola como una ventaja (mientras que hasta ahora a pesar de los esfuerzos desplegados ésta se ha considerado más como un obstáculo al desarrollo regional) es como *se proponen* las principales medidas *que fluyen de la política para la ultraperiferia.*

La adaptación de las políticas comunitarias deben utilizarse pues como un medio al servicio de estos ejes.

3.3.1 Fondos Estructurales

La reforma de los fondos estructurales constituirá la primera decisión - basada de hecho - en el Tratado de Amsterdam. Esta reforma constituye pues una etapa tanto más decisiva cuanto que los balances extraídos de las diferentes evaluaciones llevadas durante el período 1989-1999 han mostrado, a pesar de algunos matices, el impacto positivo que han tenido en el crecimiento (calculado en base al PIB), la convergencia y la nivelación de las infraestructuras sobre todo portuarias y aeroportuarias.

Las RUP tienen un PIB medio que sólo alcanza el 60% de la media comunitaria, una tasa de desempleo del 27% que duplica la media comunitaria, y a todas las regiones concernientes se les aplican los criterios de derecho común clasificados en el nuevo objetivo 1.

Las regiones constatan que el carácter ultraperiférico influye pues directamente en la gravedad de los problemas de desarrollo según los criterios utilizados por la Comisión.

La simplificación de los procedimientos, la concentración de los fondos y la clarificación de las responsabilidades son objetivos compartidos por las regiones a reserva de que su puesta en funcionamiento completa no se traduzca *ni por la renacionalización de los procedimientos, ni por una reducción relativa del apoyo acordado (desaparición de la iniciativa particular REGIS que representaba casi el 15% de los concursos del DOCUP entre 1994 y 1999).* Los fondos estructurales además están expresamente previstos en el nuevo artículo 299.2, y por consiguiente las regiones renuevan sus propuestas aspirando:

1. a una concentración de la intervención comunitaria en el seno del objetivo 1 para las RUP por medio de la utilización del criterio comunitario de la ultraperiferia para el reparto indicativo de los concursos. En especial, el criterio de prosperidad del Estado miembro no debería contabilizarse y las dotaciones (calculadas por año y por habitante en euro contante), debería ser al menos equivalente a las asignadas entre 1994 y 1999 (REGIS II incluido),
2. a una modificación de los porcentajes de financiación comunitaria para tener en cuenta por una parte los sobrecostes relacionados con la gran lejanía y por otra como elemento de apoyo al eje de desarrollo de las PYMES:

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

- aumentar al 55% del coste total elegible la contribución de los fondos en el marco de las infraestructura de transporte y energía generando “ingresos” (estos “ingresos” siendo en esta caso pagados por los usuarios en forma de un sobrecoste);
 - aumentar a un 50% la contribución máxima de los fondos estructurales para las inversiones en las empresas;
 - aumentar a un 85% el porcentaje de concurso máximo para todas las RUP.
3. A una mayor flexibilidad de los sectores prioritarios. La Comisión deberá tener en cuenta el contexto particular de las RUP, para apreciar región por región cuando determine sus ejes prioritarios en especial para tener en cuenta el retraso en materia de infraestructura básica.
 4. La creación de un aspecto particular dentro de INTERREG III, para la puesta en funcionamiento de los proyectos de cooperación entre las RUP y los países no europeos de su zona geográfica, autorizando principalmente la participación del FEDER en las acciones llevadas a cabo por medio de estructuras regionales (incluidas para proyectos globales de los que una parte de desarrolla fuera del campo territorial de las RUP) pero también para favorecer la cooperación entre las RUP, y entre las RUP y otras zonas europeas para favorecer las transferencias de tecnología, *los intercambios de experiencia y la movilidad educativa.*

3.3.2 Fiscalidad y ayudas de estado

Aunque los dos instrumentos dependen de direcciones generales diferentes y se dependen de artículos particulares del Tratado, parece necesario agruparlos teniendo en cuenta que la finalidad de las medidas propuestas responden al mismo objetivo: utilizar estos instrumentos como un medio de reducir las limitaciones estructurales de las economías ultraperiféricas actuando ya sea en los precios al consumo (ejemplo de los tipos reducidos del IVA), ya sea como un factor de atractivo para las inversiones.

Teniendo en cuenta las consecuencias de la puesta en marcha de la moneda única, y como lo nota la Comisión misma, estos factores se convierten en los principales instrumentos de una política económica en favor de los territorios más desfavorecidos.

En efecto, cuatro instrumentos de orientación macro-económica, existen esquemáticamente para orientar el desarrollo:

1. *el ajuste monetario ya no es posible hoy, y es a medio plazo un factor positivo debido a la intrucción del Euro;*
2. *la modulación de los costes salariales se enfrenta a la ausencia de la política común en el plano social (ingresos mínimos y recursos de los sistemas de protección social) y a la prohibición general de las ayudas en base al artículo 92 (si estas ayudas se establecen a nivel regional);*
3. *la disminución del coste de la inversión, en especial por medio de incitaciones fiscales, es objeto de un examen por el Consejo, con el fin de evitar el “dumping fiscal”, demostrando paradójicamente que esta variable constituye en el marco del Euro un elemento clave para la orientación de los flujos de inversión;*
4. *la migración definitiva de la mano de obra parece poco apropiada para la situación real de los Estados europeos (contrariamente a los Estados Unidos). Niega la ambición misma de la*

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

Unión de una nivelación de los diferentes territorios. No puede aceptarse como la solución principal para la resolución de los problemas de desarrollo de las RUP.

Es por lo que los instrumentos fiscales y las ayudas de Estado deben considerarse como un medio de recuperación económica, en el contexto particular de la puesta en marcha del EURO (es el único medio que tiene un factor de atracción de capitales...) y teniendo en cuenta el proceso de rigor presupuestario.

Por último, conviene que la Comisión sólo considere ahora como experiencia - a priori - los regímenes de ayuda concedidos a empresas (pequeñas), situadas a varios miles de kilómetros (que soportan pues un equivalente derecho de aduana igual al sobre coste logístico), que constituyen ayudas que afectan a los intercambios entre los Estados miembros en sentido contrario al interés común.

Conviene pues, por combinación del artículo 299.2 y el artículo 92 ζ 3 letra "a", considerar en cada excepción y demostrándolo, que los intercambios comunitarios están afectados, teniendo sólo por experiencia los lo son por principio. No tiene sentido distinguir al respecto el tipo de ayuda utilizado.

A. Ayudas de estado de finalidad regional (con carácter fiscal o en forma de subvención):

1. *Incluir las RUP en el artículo 92.3 a) y crear una diferenciación más acentuada con las regiones desfavorecidas;*
2. *Considerar como compatibles con el artículo 92.1 las ayudas concedidas a los actores económicos en la medida que están relacionadas directamente con la compensación de una limitación permanente causada por la situación ultraperiférica. En especial conviene autorizar una manera más amplia las ayudas calificadas de ayudas "al funcionamiento", en el ámbito del transporte, de la energía y del almacenamiento excesivo (pasar para los transportes del 50% al 100% del coste).*
3. *Tener en cuenta de manera más flexible las ayudas al empleo cuyo objetivo es el de una integración de los desempleados (con más frecuencia los de larga duración) disminuyendo significativamente el coste de trabajo y utilizando la fórmula más favorable entre un montante a tanto alzado y un porcentaje relacionado con la cantidad de inversiones.*
4. *Simplificar los procedimientos de notificación para las inversiones inferiores a 25 millones de euros autorizando de una manera global las ayudas a estas empresas en el límite de los porcentajes, topes autorizados, sustituyendo las autorizaciones a priori por controles a posteriori.*

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

B. Fiscalidad

1. Mantener las disposiciones específicas aplicables en materia de fiscalidad indirecta y de accisas en las regiones ultraperiféricas.
2. Mantener los dispositivos acordados en Madeira para las empresas registradas hasta el 2011 conforme a la decisión de la Comisión.
3. Mantener fuera del campo de la fiscalidad indirecta incluidas las accisas o de los futuros impuestos entre las RUP y el continente europeo, incluida la tasación de los carburantes fósiles.

3.3.3 Las zonas francas y la política aduanera

1. Mantener los regímenes acordados en Madeira y en Azores y ampliarlos a otras regiones.
2. Ampliar la lista de los productos importados exentos del arancel aduanero común para ciertos productos agrícolas en especial cuando proceden de países ACP o de países con los cuales existen corrientes tradicionales de mercado, para favorecer los intercambios económicos regionales.
3. Incluir una disposición en el marco de los acuerdos del Convenio de LOMÉ previendo explícitamente verdaderos acuerdos comerciales de zona para que los productos originarios de las RUP puedan ser tratados de manera más favorable por los ACP y recíprocamente;
4. Modificar los criterios de origen para los productos transformados en las RUP a partir de productos importados originarios de los ACP.
5. Realizar sistemáticamente estudios de impacto de los acuerdos internacionales de comercio para evaluar sus consecuencias para los productos sensibles de las RUP.

3.3.4 Medidas para los sectores productivos - PYMES y Artesanado

1. Inspirarse en la intervención del FEI para crear en base a una línea presupuestaria un instrumento de financiación de las empresas de las RUP en forma de fondos de garantía, de dotación de fondos de capital riesgo y de bonificaciones de interés.
2. Establecer una política de promoción de los productos artesanales e industriales de calidad en los mercados europeo y regionales, de apoyo a las “joint-venture” regionales por medio de la creación de fondos de capital riesgo.
3. Acción de demostración para la transferencia de nuevas tecnologías para pequeñas empresas, y de ayuda a la innovación.
4. Prolongación para los sectores sensibles de la diferencia impositiva con los productos importados (APIM y Otroí de Mer) en base a un análisis por producto.
5. Aumentar a un 49% el criterio independiente que defina a nivel comunitario las PYMES (en lugar del 25%) para que se beneficien de medidas más favorables a las PYMES con el fin de multiplicar los partenariados de empresas.

3.3.5 Nuevas acciones comunitarias

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

1. Investigación y desarrollo tecnológico: en aplicación del 13º considerando en el 5º programa marco de investigación, el establecimiento de un porcentaje de financiación complementario del 20% de los gastos totales debería concederse para favorecer las acciones que asocian a los centros implantados en una RUP con uno o varios centros continentales. Por otra parte, los proyectos que surgen de las regiones ultraperiféricas deberían estar favorecidos al alza (asistencia de un órgano técnico) especialmente en los ámbitos del medio ambiente, las transferencias de tecnología para las PYMES y para las acciones que favorecen la cooperación regional.
2. Sociedad de la información: ésta representa para las RUP un factor decisivo para neutralizar los efectos de la lejanía, y un terreno de experimentación para la UE especialmente en el ámbito del teletrabajo, del comercio electrónico a distancia y de la telemedicina. La puesta en marcha de proyectos piloto y de demostraciones estimularía la aparición de la sociedad de la información en las RUP.
3. Medio ambiente: la adaptación de la legislación comunitaria a economías aisladas y de pequeña magnitud por ejemplo para el tratamiento de los residuos o la gestión del agua, necesita tanto adaptaciones tecnológicas (pero cuya difusión tenga repercusiones positivas a nivel mundial), como adaptaciones económicas o jurídicas. La ausencia de una consideración de estos factores necesitaría que un estudio de impacto global se realice con el fin de adaptar la legislación y favorecer las soluciones compatibles con el principio de desarrollo sostenible. La economía de las RUP constituye también un campo valioso de reflexiones para una fiscalidad del medio ambiente, no dañina para el crecimiento y la competitividad económica.

Además, la biodiversidad excepcional que se encuentre necesitaría medidas de apoyo para promover un ecoturismo necesario a largo plazo.

4. Transportes y redes transeuropeas: la integración de las RUP en las redes transeuropeas en lo concerniente a su infraestructura principal portuaria y aeroportuaria es una necesidad ya que constituyen las únicas infraestructuras europeas dentro de su zona geográfica y su justificadas por el artículo 129B 2 párrafo.

El mantenimiento de las obligaciones de servicio público tal y como ha funcionado el sistema hasta hoy, ha mostrado su eficacia para tener en cuenta en ciertas regiones las condiciones reservadas a los residentes.

Convendría sin embargo estudiar de forma muy precisa la posible liberalización de las líneas aéreas entre las RUP y los países terceros de su espacio regional.

5. Poner en marcha una cooperación horizontal a título de la política de cooperación regional: la reciente resolución del Parlamento Europeo, votada a la unanimidad, ha hecho eco ampliamente de las propuestas de las RUP. Surge al comienzo de la negociación del nuevo marco de cooperación con los ACP y deberá por tanto ser tenida en cuenta en este marco.

La necesidad de actualizar y reforzar los logros de la Convención de Lomé IV, debe traducirse en una referencia a la situación particular de las RUP.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

Las disposiciones deberán cubrir:

- la incitación a la cooperación regional por una declaración voluntaria de intenciones tanto de parte de la Unión Europea como de parte de los países ACP, que reconocería también la dimensión específica de la cooperación de proximidad;
- la asociación, bajo una forma apropiada, de los responsables de las RUP, a las distintas instancias de negociación y seguimiento de la Convención, así como a las distintas organizaciones regionales de cooperación;
- la declinación del principio que autoriza la conclusión de verdaderos acuerdos comerciales de zona mediante el establecimiento de regímenes aduaneros particulares;
- la afirmación del principio de reparto equilibrado y ventajoso;
- la financiación prioritaria de acciones de cooperación RUP-ACP en el marco de INTERREG III y del FED;
- la flexibilización de los criterios de elegibilidad por medio de un fondo específico si fuera necesario.

6. Acceso a los programas horizontales: una cláusula de igual naturaleza que la fijada en el 5º programa marco de investigación permitiría a los actores establecidos en las RUP garantizar un acceso preferencial a estos programas, cuyo impacto hoy día es muy débil.
7. Energía: la reconducción de un programa de dominio de la energía para Madeira y Azores, teniendo en cuenta las condiciones de producción en estos archipiélagos parece necesario para conservar la dinámica creada por el programa 1991 - 1992, limitar los sobrecostes soportados por las empresas y favorecer las prácticas de un desarrollo sostenible.

3.4 MANTENER Y DISPONER LOS ASPECTOS AGRÍCOLA Y PESQUERO

3.4.1 Aspecto agrícola

La mayor parte de las medidas de los programas POSEI concierne a los aspectos agrícolas y pesqueros, en virtud de la estructura económica de las regiones ultraperiféricas por una parte, de los principios de la PAC por otra.

El mantenimiento de un sector agrícola, basado en un sistema de pequeñas explotaciones, constituye una absoluta necesidad:

- Teniendo en cuenta el grave subempleo que afecta a estas regiones, agravado aún más en áreas rurales;
- El hecho del impacto que determina el mantenimiento de la utilización de las tierras como medio de conservación del medio ambiente (erosión, paisaje, clima...);
- Para garantizar un abastecimiento regular de los mercados locales, en condiciones de precio aceptables para los consumidores, teniendo en cuenta los riesgos relacionados con el aislamiento;
- Para aliviar los sectores tradicionales que serán sometidos a una mayor competencia, teniendo en cuenta la disminución relativa de la preferencia de la que se beneficiaban.

La gran mayoría de estas medidas deberá mantenerse, aunque para algunas de ellas sea necesario aportarles algunos arreglos, de forma que se consideren la diversidad regional,

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

especialmente las características sociales y medioambientales de estos sectores en cada una de las regiones.

El arreglo de estos dos aspectos deberá ir lo más lejos posible con el fin de permitir introducir nuevas medidas, especialmente, para ayudar a las regiones ultraperiféricas a hacer frente a los desafíos de la liberalización de los mercados y de la competencia global.

El principio del paralelismo debe seguir utilizándose en la disposición de los aspectos agrícola y pesquero y, para algunas medidas, hay que modificar los procedimientos de aplicación simplificándolos y aclarándolos de forma que faciliten su control respectivo.

De forma general habrá que suprimir la limitación temporal de algunas ayudas, dado que las medidas pretenden resolver problemas estructurales y permanentes y no factores coyunturales.

La limitación temporal de las medidas previstas en los POSEI debería abandonarse y transformarse en una evaluación ex-post (cada 3 años por ejemplo) de manera que permita modificarlas en el tiempo si es necesario, o a eliminarlas si ya no están justificadas.

En espera de la puesta en marcha de las nuevas medidas para la agricultura de las RUP es prioritario que la reforma de la PAC introduzca por medio de un considerando y artículo determinado el principio de una adaptación de estas normas a la realidad regional, y principalmente la posibilidad de derogar la política socioestructural y no transferir de manera sistemática ayudas por unidad de ejecución a ayudas calculadas por hectárea.

Las cantidades provisionales decididas por el Consejo cuando se adoptaron los POSEI deberán mantenerse.

Concretamente, las propuestas sintéticas de las regiones ultraperiféricas deberán darse a conocer y ponerse en marcha por medio de los instrumentos siguientes:

3.4.1.1 Regímenes específicos de abastecimiento

Teniendo en cuenta las modificaciones introducidas a nivel de la PAC, y nuevas rondas comerciales, conviene transformar los REA teniendo en cuenta la realidad de los costes adicionales (transporte y almacenamiento) y prever una adaptación más flexible (competencia Comisión):

- La Comisión deberá proceder a la modificación de la fórmula de cálculo de la ayuda concedida a los productos de origen comunitario de manera que:
 - se mantenga la estabilidad de la cantidad de la ayuda concedida por producto a cada una de las regiones ultraperiféricas;
 - se tengan en cuenta los costes reales y adicionales de transporte y de almacenamiento, los costes del transporte interno para el acceso del producto a las diferentes islas que componen determinadas regiones ultraperiféricas que son archipiélagos;
 - la ayuda no debe, en ningún caso, ser nula; debe ser como mínimo igual y deberá corresponder al sobre coste relativo a las operaciones indicadas en el párrafo anterior;
 - las modificaciones menores del REA, por ejemplo la lista de los productos y los contingentes respectivos, deberán competir a la Comisión. La mayor parte de los productos debe mantenerse y ampliarse a algunos productos: esta lista de productos será objeto de un examen región por región en función de las prioridades de desarrollo regional teniendo en cuenta el tipo de actividad agrícola y agroalimentaria;

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

- Suavizar la norma relativa a la prohibición de exportación de los productos transformados con el fin de favorecer las posibles corrientes de exportación en la zona geográfica de las RUP.

3.4.1.2 Medidas en favor de las producciones regionales

La búsqueda de un mejor autoabastecimiento de los mercados regionales deberá perseguirse, mejorando la productividad, elevando los niveles de calidad, y apoyando las iniciativas que permitan la mejora de la oferta frente a nuevas formas de distribución. La especialización de cada una de las economías regionales, la diversidad de los instrumentos de las PAC según las producciones, debe permitir una adaptación de las medidas a cada situación, utilizando los balances realizados por los POSEI.

En este sentido las modificaciones a introducir pueden reagruparse en base a cuatro aspectos:

- Prolongar las ayudas temporales a ciertos sectores modificando ciertas condiciones de atribución y ampliándolos puntualmente a nuevos productos, se trata principalmente de las ayudas que expiran cuyo impacto se traduce en un aumento significativo de los prolúmenes producidos o cuyo mantenimiento es indispensable para la viabilidad económica de las explotaciones. En este marco convendrá poner en marcha el principio del paralelismo para que se beneficien todas las regiones de las experiencias positivas respaldadas por la UE en algunas de ellas;
- Modificar las modalidades del establecimiento de ciertas medidas (simplificación o aumento del nivel de las ayudas) cuyos objetivos son pertinentes pero cuyas condiciones están inadaptadas a las realidad regional. Habrá que dar prioridad a las medidas que se ha utilizado muy poco y para las que el análisis demuestra que una simplificación mayor de los procedimientos, un apoyo más directo a los productores o a los compradores regionales permitiría alcanzar los objetivos previstos;
- Prever nuevas medidas para mejorar la comercialización in situ, para intensificar los métodos de producción compatibles con la protección del medio ambiente, para aligerar los costes de producción por un régimen específico de ayuda a ciertas importaciones, y para hacer frente a las catástrofes naturales;
- Mantener el diferencial entre los productos tropicales de las RUP y los de países terceros (doble competencia en Europa y en los mercados locales), tomando como base la situación de referencia de 1989, abonar las ayudas a las empresas exportadoras y prever una “bonificación” para los productos de calidad (por ejemplo en relación con el logo RUP).

3.4.1.3 Medidas en favor de las producciones tradicionales (plátano, sector azucarero)

Conviene mantener un nivel de precios que garantice una renta justa para los productores, teniendo en cuenta la pequeña dimensión de las grandes explotaciones y de las garantías de comercialización hacia el mercado europeo. Sea cual sea la evolución de los instrumentos de la PAC para esos dos productos en el marco de las modificaciones de las OCM correspondientes, debe reforzarse el principio de una diferenciación de la situación de los productores de las RUP.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

Este principio deberá darse a conocer teniendo en cuenta las modalidades de funcionamiento diferentes de las dos OCM concernientes. Conforme a las evoluciones de la PAC, y para mantener a los largo del tiempo la competitividad de los sectores convendrá prever un programa particular de mejora de la productividad, financiado por una línea presupuestaria ad hoc.

El mantenimiento de ciertas medidas fiscales (ver fiscalidad) constituye una condición de equilibrio y de viabilidad económica para el sector azucarero.

3.4.1.4 Derogaciones a la política socio-estructural agrícola

Las **derogaciones a la política socio-estructural agrícola**, previstas en los POSEI deben prolongarse. Estas derogaciones son necesarias para conseguir la modernización de las explotaciones agrícolas y el desarrollo de las industrias de transformación agroalimentarias orientadas a los mercados regionales, incluidos los de la zona. En determinados casos hay que adoptar otras derogaciones, principalmente a los que no ejercen la agricultura como actividad principal, por ejemplo a Madeira.

3.4.1.5 Medidas veterinarias y fitosanitarias

Las medidas en el **ámbito veterinario y fitosanitario** previstas en el artículo 10 del POSEIDOM, 14 del POSEIMA y 28 del POSEICAN deberán prolongarse y el volumen financiero de los programas deberá aumentarse significativamente. Los programas deberán ser plurianuales y financiados por una línea presupuestaria ad hoc. La gestión deberá simplificarse.

3.4.1.6 Montes

En el ámbito forestal, la intervención comunitaria deberá traducirse en la puesta en marcha de un programa para favorecer la explotación sostenible de este recurso, valorando la multifuncionalidad de los montes y/o garantizando la conservación de este patrimonio excepcional y diversificado de las RUP (Macaronesia, monte ecuatorial, monte tropical frío...). Este programa ha de permitir la explotación, el descubrimiento, la protección y la mejora de los ecosistemas forestales, así como el desarrollo de una toma de conciencia del patrimonio forestal, arquitectónico y cultural. Este programa debería financiarse mediante una línea presupuestaria ad hoc.

3.4.2 Pesca

La política común de pesca está marcada hoy día y lo estará más aún mañana por una disminución de las flotas de pesca teniendo en cuenta la disminución del recurso y de la necesidad de promover un desarrollo sostenible en estos sectores. En la mayor parte de las RUP existen posibilidades de desarrollo considerable debido a una posición geográfica diferente.

Los objetivos para las RUP son los siguientes:

1. Conocer mejor los recursos utilizando y asociando los centros locales de investigación;
2. Explotar bien este recurso para favorecer un desarrollo armonioso y sostenible;

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

3. Valorarla en las regiones concernientes para alcanzar el valor añadido de este sector.

La nueva política común de pesca deberá incluir un aspecto particular para las RUP en los ámbitos siguientes:

- Acondicionar y administrar el recurso de manera responsable a escala de la zona geográfica:
 - Desarrollar los medios de vigilancia marítima a escala de las zonas geográficas regionales;
 - Defender la renovación y ampliación de los acuerdos de pesca entre los países terceros próximos a las RUP y la UE uniéndose a las negociaciones de forma apropiada los representantes de estas regiones;
 - Resolver los conflictos y privilegiar el acceso a las aguas marítimas de los territorios geográficamente próximos con los que las RUP tienen relaciones históricas para las flotas establecidas en las RUP.
- Adaptar el marco reglamentario y financiero a la finalidad regional:
 - Ajustar la tasa de crecimiento autorizado de flotas establecidas en las RUP a la necesidad de su desarrollo y a la realidad de los recursos regionales;
 - Regionalizar las POP, por el establecimiento eventual de una segmentación hermética;
 - Tener en cuenta el desarrollo necesario y sostenible de la pesca en las RUP, a la hora de establecer los AAC y contingentes entre los Estados miembros.

3.5 EL MÉTODO

Teniendo en cuenta los principios definidos desde 1987 que han mostrado su pertinencia, es importante confortar el enfoque transversal de la acción comunitaria. El artículo 299.2 constituye al respecto una base jurídica clara y coherente con esta orientación.

Dos líneas directrices deberán guiar la gestión:

→ **1ª línea:** procurar que las iniciativas políticas generales tengan en cuenta el nuevo artículo 299.2 cuando estas propuestas puedan tener un impacto en el desarrollo de las RUP,

→ **2ª línea:** modificar tanto como se pueda la limitación a priori de las medidas temporales por un principio de no limitación, aunque acompañadas por una evaluación periódica ex-post que permita una evolución continua de estas medidas.

La Comisión, donde se ha recordado el papel determinante para las diferentes fases de la construcción de un marco adaptado a la situación de las RUP, tendrá una responsabilidad aún mayor en la puesta en marcha del artículo 299.2, teniendo en cuenta sus competencias que el confiere el Tratado. No sólo hay que mantener el Grupo Interservicios, sino pasar a una “velocidad superior” y:

- confortar sus misiones por un mandato explícito del colegio de los Comisarios, que incluya una consulta del grupo, obligatoria par los ámbitos prioritarios con respecto al artículo 299.2,

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

- fortalecer significativamente sus recursos humanos permanentes en el seno de la secretaría general, con el fin de tener la capacidad de estimación pericial y reacción necesarias para el análisis horizontal de las cuestiones de las RUP,
- restablecer un balance bienal realizado por el Grupo Interservicios en partenariatado con los Estados y las Regiones concernientes, adoptado por la Comisión y dirigido al Consejo, al Parlamento Europeo, y al Comité de Regiones.

Paralelamente, hay que dotarse de instrumentos de un partenariatado más riguroso, apoyándose del método utilizado en materia de gestión de los fondos estructurales.

Para ello se crearán:

1. Un Comité consultivo de la Comisión: compuesto de dos representantes de cada región ultraperiférica (un miembro efectivo y otro suplente), este Comité tendrá funciones consultivas. Se reunirá cada vez que sea necesario y al menos dos veces al año. Su función consistirá en emitir su opinión sobre el funcionamiento, los estudios de impacto y de evaluación de la acción comunitaria respecto de las regiones ultraperiféricas. Permitirá organizar de manera regular el partenariatado entre las regiones y la Comisión, y sugerir propuestas de adaptación de las políticas comunitarias a las RUP durante su elaboración.
2. El Forum de diálogo: éste asegurará un diálogo más extenso de la Comisión, del Parlamento Europeo, del Comité de Regiones de los Estados miembros respectivos, de las regiones ultraperiféricas y de los actores socioprofesionales. Este Forum, sobre la base del informe de la Comisión y de las contribuciones de las partes implicadas, se reunirá bianualmente, alternativamente en Bruselas y en una de las regiones ultraperiféricas.

Asimismo es importante prever que cualquier propuesta de actos de alcance general será previa al examen del Colegio de Comisarios, acompañada de una ficha simplificada de impacto en las RUP con respecto al artículo 299.2.

Este método, sin recargar los procedimientos, permitiría declinar en el plano del procedimiento la obligación jurídica impuesta a las instituciones, declinar, cuando se adapte a las RUP, todas las políticas de la Unión.

CONCLUSIÓN

La ambición de las regiones ultraperiféricas, que solicitan de las instituciones la traducción del nuevo artículo 299.2 en el marco de una política para la ultraperiferia, es conforme:

- a la voluntad y clarividencia de los Constituyentes, que al alba de las mutaciones que marcarán el principio del siglo XXI, han querido dotar a estas regiones de un estatuto apto para garantizarles un desarrollo basado sobre sus ventajas únicas en el seno de la UE;
- al dinamismo que las instituciones, y en primer lugar la Comisión, han manifestado desde 1989, definiendo un marco global, cuando las bases jurídicas que fundarían la dimensión ultraperiférica de la Unión Europea aún no existían.

MEMORÁNDUM

NUESTRAS DIFERENCIAS SE ASEMEJAN... NOS ASEMEJAN

Haciéndose eco de las propuestas de su Memorándum, los Presidentes de las RUP, unidos y solidarios en su acción, confían en la respuesta que las Instituciones les aportarán con vistas a una real igualdad de oportunidades en el seno de la Unión Europea.

AZORES

CANARIAS

GUADALUPE

GUAYANA

MADEIRA

MARTINICA

REUNION