



**NOTA DE CONTEXTO SOBRE LA RENOVACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN FAVOR DE LAS
REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN EUROPEA - 2017**

I. La Ultraperiferia

Las regiones ultraperiféricas (RUP) son un grupo de territorios pertenecientes a tres Estados miembros de la Unión Europea (España, Francia y Portugal), separados por miles de kilómetros pero que comparten una serie de características y condicionantes comunes que las singularizan en el seno de la Unión gracias a un reconocimiento jurídico específico.

Actualmente lo conforman 9 regiones: la Comunidad Autónoma de Canarias, las regiones autónomas de Azores y Madeira, y los Departamentos y Colectividades francesas de ultramar Guadalupe, Guayana, La Reunión, Martinica, San Martín y Mayotte.

Las RUP se enfrentan a una serie de dificultades estructurales persistentes y combinadas que lastran su desarrollo socioeconómico, a saber, una gran lejanía, el aislamiento, la insularidad, una reducida superficie, una compleja orografía y una dependencia económica de un reducido número de productos.

Lo que singulariza a las RUP frente a otras regiones europeas con dificultades territoriales (por ejemplo, las regiones de alta montaña o insulares) es el reconocimiento jurídico específico de sus condicionantes en derecho primario europeo, a través del artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), a partir del cual se ha desarrollado un tratamiento diferenciado en el marco jurídico de la UE.

Estas regiones vienen colaborando juntas en la defensa de sus singularidades desde el año 1988, habiéndose estructurado su cooperación en torno a la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas (CPRUP). Dicha Conferencia representa el órgano de cooperación política y técnica entre los Presidentes de los correspondientes ejecutivos regionales para la defensa de la ultraperiferia ante las instancias nacionales, europeas e internacionales.

II. La estrategia europea en favor de las RUP

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en mayo de 1999, y el reconocimiento jurídico de la ultraperiferia a través del entonces artículo 299 del Tratado (actual artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE), la Unión Europea ha tratado de responder a esta realidad regional singular mediante el diseño de una estrategia global y coherente de desarrollo sostenible de las RUP.

Esta estrategia se ha plasmado en 4 Comunicaciones de la Comisión (en 2000¹, 2004², 2007³ y 2008⁴) que articulan la aplicación del artículo 349 del Tratado a través de propuestas adecuadas a las necesidades específicas de estas regiones.

El diseño de esta estrategia se ha realizado en estrecha asociación con las propias RUP y con sus respectivos Estados miembros, quienes han aportado sus puntos de vista y sus propuestas a través de diferentes contribuciones.

Entre las contribuciones regionales destacan los **memorándums conjuntos de las RUP** (1999⁵ y de 2009⁶) en tanto que documentos estratégicos en los que, una vez identificado y

¹ COM (2000) 147 final

² COM (2004) 343 final y COM (2004) 543 final

³ COM (2007) 507 final

⁴ COM (2008) 642 final

⁵ Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, "Nuestras Diferencias se asemejan...nos asemejan", Cayena 1999.

⁶ Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, "Las RUP en el horizonte 2020", Las Palmas de Gran Canaria, 2009.



consensuado el mínimo común denominador entre ellas, se formulan propuestas concretas, instando a las instituciones europeas a que, en cada momento, dinamicen y desarrollen su estrategia en favor de las mismas. Estos documentos pretenden profundizar en la dimensión ultraperiférica reconocida en el artículo 349 del TFUE y la anticipación para considerar plenamente el potencial de desarrollo y aplicación de este artículo.

Las propuestas de las regiones se han articulado en torno a unos principios comunes de acción enunciados en su Memorándum de 1999, a saber:

- Tender hacia la **igualdad de oportunidades**,
- **Valorizar las ventajas** y oportunidades de las RUP,
- Reforzar la **asociación** y
- Buscar la **coherencia**.

III. Hitos en la actualización de la estrategia

La definición de la estrategia se formalizó en el año 2004, asumiendo la Comisión Europea un enfoque global y coherente en torno a tres ejes prioritarios:

1. Reducción del déficit de **accesibilidad** y compensación de los efectos de las demás desventajas de las RUP,
2. Aumento de la **competitividad** de su tejido económico y
3. Mejora de la **integración regional** en las respectivas zonas geográficas.

Se enriqueció posteriormente a través de la Comunicación de 2007 que realizó un balance de la aplicación de la estrategia desde 2004, propuso medidas de aplicación a corto plazo y profundizó en todos y cada uno de los ejes mediante acciones complementarias. En esa comunicación, dando cumplimiento a una petición del Consejo Europeo, la Comisión lanzó un debate con las instituciones europeas, los Estados miembros respectivos y todas las partes interesadas en el futuro de estas regiones, sobre los retos a largo plazo de su estrategia, haciendo especial hincapié en una serie de temas sensibles previamente identificados.

El resultado del debate se plasmó en la Comunicación de 2008: “Las Regiones Ultraperiféricas: Una ventaja para Europa”, que tenía un doble objetivo:

- integrar en la estrategia los nuevos retos a los que se enfrentaban las RUP: la globalización, el cambio climático, la evolución demográfica, la gestión de los flujos migratorios, la gestión duradera de recursos naturales, incluidos marinos y productos agrícolas y la articulación de su papel en la política marítima de la UE;
- valorizar las ventajas de las RUP en tanto que lanzaderas de desarrollo económico en áreas de alto valor añadido tales como: agroalimentación, biodiversidad, energías renovables, astrofísica, aeroespacial, oceanografía, vulcanología y sismología, para servir como avanzadillas de la Unión Europea en el mundo.

En el año 2009, de cara a la preparación del periodo de programación 2014-2020, las RUP elaboraron un nuevo Memorándum conjunto en el que reafirmaron la importancia de un enfoque diferenciado respecto a la aplicación de las políticas europeas relativas a las RUP.

Respecto al balance de la estrategia hasta el momento, pusieron de manifiesto que, aunque las excepciones adoptadas en favor de la ultraperiferia hayan tenido globalmente resultados satisfactorios (fiscalidad, ayudas estatales de finalidad regional, agricultura...), persisten numerosos ámbitos en los que surgen, cada vez con mayor frecuencia, contradicciones o impactos asimétricos en su aplicación, ignorando los cuatro principios enunciados en el Memorándum de Cayena. Precisamente, la declinación imperfecta de los principios de Cayena ha ocasionado que la estrategia haya perdido parte de su eficacia.



Con este Memorándum, las RUP trazaron las líneas directrices de una política que les permitiría continuar en la senda de la convergencia con el resto de la UE y establecer una política de desarrollo mutuo con su entorno geográfico, respondiendo asimismo a los desafíos globales.

A partir de este documento, la Comisión Europea procedió a una renovación de la estrategia mediante su Comunicación de 2012 *“Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*.

En ella, si bien reconoce que el marco de las políticas europeas para las RUP sigue siendo válido, constata que debe ser actualizado y adaptado a la luz de la estrategia Europa 2020 poniendo más énfasis en la creación de empleo y crecimiento, y adoptando un planteamiento global para la acción por el clima. De este modo, a los 3 ejes iniciales, la Comisión incorpora 2 nuevos:

1. Por primera vez, un **eje social** y
2. un nuevo eje relativo al **cambio climático** que persigue integrar las medidas relativas a este ámbito en todas las políticas pertinentes.

No obstante lo anterior, la renovación de la estrategia se saldó con un producto excesivamente vago y eminentemente descriptivo. Con carácter general no avanzó respecto a las propuestas legislativas ya conocidas y, cuando avanzaba, no concretaba (sirva como ejemplo el eje social). Si bien recogió algunas de las demandas reiteradas de las RUP, es muy llamativa la ausencia total de propuestas de marcos sectoriales específicos, intuyéndose incluso una huida de los mismos en favor de adaptaciones puntuales de las reglas de la UE.

Es este espíritu el que asume la Comisión a la hora de afrontar el encaje de las RUP en el marco de la “Estrategia 2020”, planteándose la estrategia en favor de estas regiones como una solución al engarce de las RUP en la consecución de los objetivos de aquella y no como un instrumento de adaptación de aquella a la realidad de estas regiones.

IV. Contexto ideal para la renovación

La propia Comunicación de 2012 preveía que, como muy tarde en 2017, debería hacerse un balance de su aplicación.

Sin embargo, el comienzo de la reflexión, a finales de 2017 y en 2018, por parte de la Comisión Europea sobre la renovación de todas las políticas europeas para el periodo de programación post 2020, justifica un ejercicio más amplio en el que se proporcionen nuevas contribuciones que ayuden a diseñar una estrategia renovada en dicho marco. De este modo, las RUP se han movilizado para que el ejercicio a llevar a cabo por la Comisión Europea el próximo año vaya más allá de la elaboración de un simple balance, sentando en tiempo útil las bases de la futura estrategia en favor de las mismas.

Por otro lado, la realidad ultraperiférica se ha visto reforzada jurídicamente gracias a la **sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 15 de diciembre de 2015**. En dicho pronunciamiento el Tribunal es claro y contundente al afirmar que el artículo 349 del TFUE permite al Consejo adoptar medidas específicas destinadas a tener en cuenta la situación estructural social y económica de las RUP, dirigidas a fijar las condiciones para la aplicación en estas regiones, no sólo de las disposiciones de los Tratados, sino también de las de Derecho derivado (reglamentos, directivas, decisiones, etc.).

La sentencia ha validado, de este modo, el posicionamiento constante de nuestras regiones respecto al valor del artículo 349 del TFUE como base jurídica autónoma y suficiente sobre la



que adoptar medidas destinadas a modular la aplicación del derecho europeo en las RUP. Dicha interpretación se enfrentaba a interpretaciones restrictivas de los servicios jurídicos de la CE que dificultaban la adopción de medidas específicas, ocasionando no pocos ángulos muertos en la aplicación del derecho europeo a nuestras regiones y justificando un recurso automático a las medidas y respuestas de derecho común europeo frente a la adopción de medidas específicamente concebidas para la ultraperiferia.

Si bien este pronunciamiento es absolutamente jurídico, respalda la posición tradicionalmente defendida por las RUP, suponiendo un claro espaldarazo a la singularidad de la ultraperiferia y a la adaptación y modulación en la aplicación del derecho europeo en estas regiones, cuando existan circunstancias motivadas que la justifiquen.

Todo ello, refuerza nuestro estatuto específico en Europa y proporciona una nueva baza para impulsar la defensa de la ultraperiferia y su toma en consideración mediante el desarrollo de medidas y políticas específicas.

De este modo, cualquier estrategia de desarrollo presentada por las instituciones europeas debe basarse en el estatuto jurídico e institucional aplicable a las RUP, consolidado en el Tratado y reforzado por el Tribunal de Justicia de la UE. Basada en los principios de igualdad y proporcionalidad, la estrategia debe tener como objetivo a largo plazo que los ciudadanos de las RUP tengan las mismas oportunidades que los demás ciudadanos europeos. Así, el principio de la realidad específica de la ultraperiferia debe prevalecer sobre la norma europea, privilegiando una integración *ad hoc* que tenga en cuenta el carácter evolutivo de los retos globales y regionales de cada RUP.

V. Calendario para la renovación en 2017

En el contexto descrito, los Presidentes de las RUP han acordado, en el seno de la Conferencia de Presidentes RUP, actualizar su análisis y profundizar en sus propuestas respecto a todos los ámbitos de interés común, en un **Memorándum que se presentará a las instituciones europeas en 2017**, en el que se fijen sus perspectivas de desarrollo en el horizonte post 2020.

Para ello, se trabajará de forma urgente en los próximos meses, en unas **fichas** en las que se evaluará la estrategia renovada en 2012 en favor de nuestras regiones y se plantearán propuestas para el periodo post 2020.

A partir de estas fichas, las RUP, identificarán y priorizarán nuevamente los mensajes comunes para plasmarlos en un nuevo Memorándum conjunto que será presentado a la CE previsiblemente a **finales del primer trimestre de 2017**.

Precisamente en esa fecha, la CE, cumpliendo con el mandato recogido en la Comunicación de 2012, tiene previsto organizar, conjuntamente con los Estados miembros y las RUP, el **IV Foro de la Ultraperiferia**⁷, con el título *Las regiones ultraperiféricas, tierras de Europa en el mundo: hacia una nueva estrategia*.

Posteriormente, la CE ha anunciado su intención de adoptar su nueva comunicación sobre las RUP en **otoño de 2017**, con la intención de presentarla con motivo de la **XXII Conferencia de Presidentes RUP** que se celebrará en **septiembre de 2017** en Guayana.

⁷ El primero Foro se celebró los días 27 y 28 de mayo de 2010, el segundo los días 2-3 de julio de 2012, y el tercero los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2014.



VI. Metodología común

Como se adelantó en el apartado anterior, las RUP han decidido conjuntamente afrontar el ejercicio de evaluación de la estrategia y de planteamiento de propuestas a partir de una serie de **fichas** que permitan extraer conclusiones de forma sistematizada.

Sobre esta base se elaborará un balance de la estrategia y se propondrán ajustes, modulaciones o excepciones cuando sea necesario.

La metodología consensuada exige, por tanto, la elaboración de **una ficha por política europea relevante para la ultraperiferia**.

En un primer momento se ha partido de las políticas identificadas en el Memorándum de conjunto RUP de 2009, lo cual no es óbice para reformular o incluir nuevas propuestas.

En estas fichas iniciales se han incluido, cuando ha sido posible, los mensajes recogidos en el Memorándum de 2009 y las eventuales consideraciones, medidas y/o propuestas de la Comunicación de 2012. A partir de ellas, se solicita la colaboración de los centros directivos competentes por razón de la materia para alimentar las fichas con los elementos propios de Canarias para ponerlos en común con las demás RUP.

De este modo, se espera que cada Centro Directivo pueda exponer:

- El **marco jurídico** europeo de aplicación.
- Un análisis de las **dificultades** regionales para aplicar o insertarse en el mismo.
- **Propuestas de medidas**, de cara al futuro, para flexibilizar el marco, ajustarlo o incluso, la propuesta de marcos jurídicos específicos.