¿HACIA UNA MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS?

Marta Sobrido Prieto
Profesora investigadora de Derecho Internacional Público
Instituto Universitario de Estudios Europeos Salvador de Madariaga
Universidad de A Coruña

SUMARIO

I. Introducción.
II. La política de cohesión.
A) Objetivo de Convergencia: departamentos franceses de ultramar y Azores
B) Objetivo de Competitividad regional y empleo: Canarias y Madeira
C) Financiación específica para todas las regiones ultraperiféricas (Objetivo de Convergencia)
D) Objetivo de Cooperación territorial europea: todas las regiones ultraperiféricas
E) Plan de gran vecindad para las regiones ultraperiféricas
III. La Unión Europea en el mundo.
A) Acuerdos de asociación económica
B) Política europea de vecindad
IV. El estatuto de las regiones ultraperiféricas.
A) La modulación del derecho comunitario sobre la base del art. 299.2 CE
B) Asociación a los procesos de negociación de tratados con estados vecinos de las RUP, como manifestación del principio de democracia participativa
C) Instrumento de evaluación sistemática y definición de un modelo de desarrollo sostenible
D) La Constitución europea
V. Conclusión.

Resumen del contenido:

Dos son los elementos que definen el estatuto de las regiones ultraperiféricas como tales: la especial consideración que reciben en la Política de cohesión, y la modulación del derecho comunitario. A lo que hay que añadir el evidente interés que para las regiones ultraperiféricas encierra la actuación de la Unión Europea respecto a los terceros países próximos a ellas.

Y de estas tres cuestiones, la primera y la tercera son las que abordaremos en este trabajo, cuya pertinencia, dos años después de la publicación de un artículo sobre el mismo asunto, se justifica por las perspectivas de cambio que existen en relación con ambos ámbitos. Nos referimos, ante todo, a las actuales propuestas de modificación de la Política de cohesión. Pero, también, a las nuevas estrategias de relación de la Unión Europea con los estados vecinos de la Europa continental (Política europea de vecindad) y con los estados vecinos de las regiones ultraperiféricas (Acuerdos de asociación económica con los estados del Africa subsahariana y del Caribe).

Y aunque no resulta fácil tratar un tema abierto y cuyo cierre depende todavía de difíciles negociaciones, las Comunicaciones que la Comisión publicó en mayo y agosto de 2004 sobre las regiones ultraperiféricas, y las propuestas de Reglamento para la nueva Política de cohesión que presentó en julio de 2004, parecen avanzar que, aun sin alterar el art. 299.2 CE, el estatuto de las regiones ultraperiféricas sí va a sufrir ciertas modificaciones.

I. INTRODUCCION [*]

La actual situación económica de la Unión Europea (UE, en adelante) está fuertemente condicionada por dos procesos. Por un lado, la reestructuración económica derivada de la mundialización, la apertura de mercados, la revolución tecnológica, el desarrollo de la sociedad y de la economía del conocimiento, el envejecimiento de la población y el desarrollo de la inmigración; y en este sentido se ha observado, desde 2001, un descenso en el crecimiento de la UE. Y por otro lado, la adhesión de diez nuevos estados, que ha duplicado ampliamente las diferencias entre las regiones más ricas y más pobres de la UE. De modo que ambos procesos han llevado a la Comisión a plantear la necesidad de una reforma de la Política de cohesión. Concretamente, la Comisión propone una actuación más estra-

[*] *Relación de abreviaturas utilizadas*. AAE: Acuerdos de asociación económica (marco: Acuerdo de Cotonú); algunos autores utilizan la expresión Acuerdos de partenariado económico (APE). ACP: países de Africa, Caribe y Pacífico (cooperación al desarrollo). AECT: agrupación europea de cooperación transfronteriza. BEI: Banco Europeo de Inversiones. CALRE: Conferencia de Asambleas legislativas regionales. CARICOM: Comunidad del Caribe. CdR: Comité de las Regiones. CE: Tratado de la Comunidad Europea. CEEAC: Comunidad económica de estados de África central. CEMAC: Comunidad económica y monetaria de África central. CES: Comité económico y social. COMESA: Common market eastern and southern Africa. DO: Diario Oficial. DU: Departamento de Ultramar. ECOWAS/CEDEAO: Economic Community of West African States. EEMM-RUP: estados a los que pertenecen las regiones ultraperiféricas. EM /EEMM: estado miembro de la Unión Europea (sg./pl.). ESA: East and Southern Africa. FC: fondo de cohesión. FED: fondo europeo de desarrollo. FEDER: fondo europeo de desarrollo regional. FSE: fondo social europeo. IEV: Instrumento europeo de vecindad y partenariado. IGAD: Intergovernmental Authority on Development. IOC: Indian Ocean Commission. MRNC: Maquinaria regional de negociación del Caribe. NUTS: nomenclatura de unidades territoriales estadísticas. PE: Parlamento europeo. PEV: Política europea de vecindad. PGV: Plan de acción a favor de la gran vecindad. PIR: Programa indicativo regional. PTU: países y territorios de ultramar. RUP: regiones ultraperiféricas. SADC: Southern African Development Community. UE: Unión Europea.

tégica (definición de la Política de cohesión en función de prioridades estratégicas a largo plazo y del debate anual que tenga lugar en el Consejo europeo de primavera), menos burocrática (concentración del presupuesto, descentralización de la gestión de los fondos, proporcionalidad de las reglas, disminución del número de instrumentos y simplificación del régimen de puesta en práctica) y mejor orientada (concentración geográfica sobre los estados y las regiones de la UE con más necesidades, sobre la competitividad y el desarrollo duradero). Nuevas orientaciones anunciadas con ocasión del Tercer informe de cohesión aprobado en febrero de 2004, y recogidas en las correspondientes propuestas de Reglamento que presentó en julio de 2004. Y aunque el debate todavía no se ha cerrado, el trato que se ofrece a las regiones ultraperiféricas (RUP, en adelante) es, como veremos, diferente al actual[1].

Pero, además, las RUP se ubican geográficamente en dos regiones (Africa y Caribe) que, a su vez, nos remiten a dos políticas diferentes. Las relaciones de la UE con el Africa subsahariana y el Caribe nos conducen a la Política de cooperación al desarrollo, concretamente a las relaciones con los llamados ACP (Africa, Caribe y Pacífico), que darán un importante paso con la conclusión -antes de 2008- de los Acuerdos de Asociación económica (AEE, en adelante). Y, por otro lado, las relaciones de la UE con el Africa noroccidental debemos situarlas en la nueva Política europea de vecindad (PEV, en adelante). Y en ambos escenarios, AAE y PEV, las RUP están llamadas a jugar un papel más importante que el desarrollado hasta el momento. Tanto por las nuevas posibilidades que parece anunciar la Política de cohesión (cooperación transfronteriza de las RUP con sus estados vecinos), como por la atención que empiezan a recibir por su condición de interesadas (asociación al proceso de negociación).

Novedades que son, en su conjunto, lo suficientemente relevantes como para poder hablar sino de *modificación*, sí al menos de *evolución* del estatuto de las RUP. Y que aparecen recogidas, junto a ciertas orientaciones referidas a las demás políticas comunitarias, en una Comunicación aprobada por la Comisión el 26 de mayo de 2004 bajo el título "Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas"[2]; a la que le siguió una segunda comunicación en agosto[3], presentada por la propia Comisión como un "complemento indispensable" de la Comunicación de mayo[4]. Sobre ambas se ha

[1] Sobre la situación actual pueden consultarse, entre otros: I. Omarjee, "Les régions ultrapériphériques", en *Répertoire de droit communautaire Dalloz*, Tomo IV, actualización de 2005, págs. 1-16. J. M. Sobrino Heredia y M. Sobrido Prieto, "Las regiones ultraperiféricas", en *Hacienda canaria*, www.gobiernodecanarias.org/haciendacanaria/, nº 5 (2003), págs. 5-36.

[2] COM (2004) 343 final.

[3] COMISION: *Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas: balance y perspectivas*, 23.8.2004, COM (2004) 543, que tiene como anexo el documento SEC (2004) 1030.

[4] Así lo afirma en la propia Comunicación (pág. 3). La Comisión explica que esta segunda Comunicación de agosto (COM 2004 543) responde al compromiso asumido en la Comunicación de mayo de presentar un informe con un balance detallado, acompañado de una evaluación de las medidas adoptadas para las RUP desde el año 2000; momento en que se realizó el último informe de síntesis sobre la cuestión y momento, también, en que comenzó el actual período de programación (2000-2006). El Informe adjunto (SEC 2004 1030) responde a ese compromiso y se estructura en dos partes. Una primera de

manifestado el Comité de las Regiones[5] (CdR, en adelante), el Parlamento europeo[6] (PE, en adelante) y el Comité económico y social[7] (CES, en adelante).

En efecto, con la Comunicación de mayo la Comisión da cumplimiento a la petición formulada por el Consejo europeo de Sevilla (junio 2002)[8]; y en ella se distinguen tres partes.

Una primera parte en la que desarrolla las iniciativas contenidas en el Tercer informe sobre la cohesión de febrero de 2004: el programa específico de compensación de los costes adicionales; y el plan de acción a favor de la gran vecindad (PGV, en adelante). Y aunque ambas serán posteriormente recogidas en la propuesta de Reglamento general sobre la nueva Política de cohesión que la Comisión presentó en julio de 2004, lo cierto es que, por lo que se refiere al PGV, la verdadera referencia la constituye la Comunicación porque el Reglamento se limita a citarla.

La segunda parte, con la que tanto el CdR como el PE y el CES[9] se han mostrado bastante críticos por considerarla insuficiente, se refiere a la aplicación de la estrategia de desarrollo en las demás políticas comunitarias por medio de dos tipos de iniciativas. En primer lugar, iniciativas relacionadas con la *competitividad y el crecimiento*; si bien la madurez de tales iniciativas varía de unas a otras pues, junto al recuerdo de medidas ya adoptadas (regímenes fiscales determinados), la Comisión confiesa el desconocimiento de la situación respecto a otros ámbitos que identifica como esenciales y respecto a los cuales se compromete a hacer los estudios necesarios que le permitan identificar la situación y proponer las medidas pertinentes (servicios de interés general, telecomunicaciones); si bien lo que nos encontramos es, sobre todo, el empeño de la Comisión por destacar aquellas posibilidades de las que las RUP ya disponen y no han hecho uso, o no suficientemente (capital humano, redes, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente). Y en segundo lugar, *iniciativas relativas a los condicionantes*

balance, que se divide en capítulos dedicados a las políticas comunitarias correspondientes (política regional y de cohesión; política de competencia; agricultura; pesca; política de empresa; transportes; energía; investigación; sociedad de la información; fiscalidad y aduanas; medio ambiente; comercio internacional; política en materia de justicia y asuntos de interior). Y una segunda parte de *perspectivas*, que recoge la estrategia de la Comunicación de mayo sin incluir ninguna medida nueva; lo que hace es ilustrar las tres acciones prioritarias seleccionadas en dicha Comunicación (condicionantes propios de las RUP; condicionantes generales de competitividad; integración en sus respectivas zonas regionales).

[5] CdR: *Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión-Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas*, *DO* C 71, de 22.3.2005, pág. 40. En adelante, Dictamen del CdR sobre la Comunicación de la Comisión.

[6] PE: *Informe sobre una asociación más estrecha con las regiones ultraperiféricas*, de 19.7.2005, 2004/2253 (INI). Final A6-0246/2005.En adelante, Informe del PE sobre la Comunicación de la Comisión.

[7] CES: *Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión-Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas*, de 13.7.2005, ECO 134—CESE 847/2005. En adelante, Dictamen del CES sobre la Comunicación de la Comisión.

[8] Párrafo 58 de las Conclusiones del Consejo europeo que tuvo lugar en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002.

[9] Dictamen del CdR sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., puntos 1.15-1.16, 1.33. Informe del PE sobre la Comunicación de la Comisión, aptados. F, G, M del preámbulo; págs. 16-17. Dictamen del CES sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., puntos 4.5-4.9, 5.1

de las RUP. Se trata de iniciativas más concretas y que se refieren: a la reducción de los efectos de la accesibilidad de las RUP al territorio comunitario; a la especial consideración que deben recibir las RUP en la revisión de las directrices para las ayudas estatales regionales y al mantenimiento del actual trato privilegiado respecto a las ayudas de explotación; y a las producciones tradicionales de la agricultura y la pesca.

Y en la tercera parte la Comisión anuncia que, a la vista del camino recorrido, ha llegado el momento de consolidar los esfuerzos realizados mediante un instrumento de evaluación sistemática de los condicionantes de las RUP y de las medidas comunitarias. Un ejercicio de análisis que debería realizarse conjuntamente con las autoridades nacionales y regionales proponiendo, en este sentido, la conexión en red de los institutos de estadística afectados.

En definitiva, junto a iniciativas que siguen en la misma línea de actuación (segunda parte de la Comunicación), y cuya consolidación aconseja la constitución de un instrumento de evaluación sistemática (tercera parte de la Comunicación), la clave sobre la eventual modificación del estatuto de las RUP nos la dará: sobre todo, la nueva Política de cohesión; pero, también, los efectos del nuevo PGV sobre la Política comercial (primera parte de la Comunicación). Y es por ello por lo que procederemos a analizar ambas cuestiones (II, III) antes de entrar a valorar si efectivamente se ha producido una modificación en el estatuto de las RUP (IV).

II. POLITICA DE COHESION

Habiendo traspasado el ecuador del actual período de programación (2000-2006), la Comisión presentó en julio de 2004 las correspondientes propuestas legislativas para la reforma de la Política de cohesión (período 2007-2013)[10]. Y unas de las novedades más importantes es la concentración de objetivos.

Actualmente hay, de algún modo, nueve objetivos[11]. Por un lado, el Fondo de cohesión (FC, en adelante). Por otro lado, los propiamente denominados objetivos prioritarios, que son tres: objetivos nos 1 (regiones menos desarrolladas), 2 (zonas en reconversión económica y social) y 3 (sistemas de formación y promoción de empleo). En tercer lugar, las cuatro iniciativas comunitarias: Interreg

[10] Siguiendo el modelo del actual período 2000-2006, para el período 2007-2013 la Comisión propone un Reglamento del Consejo con las disposiciones generales -COM (2004) 492 final- y varios Reglamentos verticales del PE y del Consejo referidos, cada uno de ellos, a los distintos instrumentos financieros, si bien entre ellos ya no se incluyen el FEOGA y el IFOP, sino sólo el FEDER, el FSE y el FC; documentos COM (2004) 495,493 y 494 final, respectivamente. Y es que por lo que se refiere al desarrollo rural y la pesca, ya no se integran en la Política de cohesión (y por tanto no se ven afectados por el citado Reglamento general), sino de la Política agrícola común; respecto a ellos la Comisión propone un Reglamento del Consejo relativo al apoyo al desarrollo por medio del Fondo europeo agrícola para el desarrollo rural (Feaderer), COM (2004) 490 final; y un Reglamento del Consejo relativo al Fondo europeo para la pesca, COM (2004) 497 final. Y además, como novedad, la Comisión propone un Reglamento del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT), COM (2004) 496 final. Todos estos documentos son del 14.7. 2004. Y los relativos a la Política de cohesión pueden consultarse en la web de la Comisión (http://europa.eu.int/comm/); en la página dedicada a la Política regional.

[11] Esta utilización del término "objetivos" en un sentido amplio la tomamos de la Comisión. COMISION: "La cohesión a partir del viraje decisivo de 2007", *Ficha de síntesis,* 2004, pág. 8; puede consultarse en su página de Política regional, *cit*.

(regiones más alejadas), Urban (entorno urbano), Equal (empleo), Leader + (entorno rural). Y por último, el desarrollo rural y reestructuración del sector de la pesca no comprendido en el objetivo nº1.

Y lo que propone la Comisión para el próximo período es concentrar todos los objetivos en tres: Convergencia; Competitividad regional y empleo; y Cooperación territorial europea. Los dos primeros, excluyentes entre sí, seleccionan a las regiones beneficiarias en función de su PIB per cápita: *Convergencia*, se dirige a las menos desarrolladas; y *Competitividad regional y empleo*, a todas las demás; una distinción que divide a las propias RUP para las cuales, sin embargo, se prevé, además, una *financiación específica*. En cuanto al tercer objetivo, el de *Cooperación territorial europea*, recoge la experiencia del actual Interreg III pero con una importante novedad diseñada exclusivamente para las RUP: el llamado *Plan de acción de gran vecindad (PGV).*

A) OBJETIVO DE CONVERGENCIA: DEPARTAMENTOS FRANCESES DE ULTRAMAR Y AZORES

La principal preocupación de la Política cohesión -y no podía ser de otro modo porque así se afirma en el Derecho comunitario originario[12]- continua siendo la reducción de las diferencias de desarrollo que presentan las regiones más desfavorecidas, unas diferencias que se han agudizado enormemente con la quinta ampliación. De modo que el primer objetivo, bautizado como "Convergencia", es el más importante porque es el que se dirige a las regiones más desfavorecidas (actual objetivo nº1) y, en menor medida, a los estados menos desarrollados (actual FC). De ahí que del total de 336.100 millones que en principio están previstos para el período 2007-2013, el 78'54% se vaya a asignar -según la propuesta de Reglamento- al objetivo de Convergencia. Las actuaciones relativas a las regiones más desfavorecidas serán financiadas con el FEDER y el FSE y las actuaciones referidas a los estados menos desarrollados con el FC.

En cuanto a la determinación de las regiones menos favorecidas, se sigue optando por incluir las regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media de la UE. Y de acuerdo con los resultados publi-

[12] Art. 158 CE: "*A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales*". Y así se mantiene en el art. II-220 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante, Constitución europea), que además ahora cita expresamente a las RUP: "*A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la ~~Comunidad~~ **Unión**, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social **y territorial**. ~~La Comunidad se propondrá~~ En particular**, la Unión intentará** reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones ~~o islas~~ menos favorecidas, ~~incluidas las zonas rurales~~. **Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña***"; con el subrayado destacamos las partes suprimidas y con la negrilla las nuevas. Recordemos, en todo caso, que la Constitución europea todavía no está en vigor.

cados por la Comisión en abril de 2005[13], que ha tomado como base los datos de los años 2000, 2001 y 2002, setenta serían las regiones cuyo PIB per cápita se situaría por debajo del 75% de la media europea: treinta y tres regiones de la UE-15[14] y treinta y siete regiones de los diez nuevos EEMM[15]; pero con una diferencia muy importante entre la media del primer y del segundo grupo[16]. Y es que la incorporación de los diez nuevos estados ha bajado enormemente la media comunitaria, de modo que países que tendrían un PIB per cápita inferior al 75% en caso de tomar como referencia la UE-15, superan este porcentaje con la UE-25. Concretamente, y si se toman de referencia los datos de 2000-2002, este es el caso de trece regiones que actualmente son objetivo nº1[17] y tres que no lo son pero que pasarían a serlo[18]; todas ellas de la UE-15. Es el conocido como "efecto estadístico" de la ampliación: regiones cuyo PIB es más elevado en relación con la media, no porque hayan mejorado sus circunstancias sino porque ha disminuido la media. Y para ellas, para que puedan completar su proceso de convergencia, se prevé un régimen especial de ayudas transitorias y decrecientes.

[13] Página web de la Comisión; Política regional.

[14] -ALEMANIA - Siete regiones: Brandenburg-Nordost (70,64%); Mecklenburg-Vorpommern (72,56%); Chemnitz (69,63%); Dresden (74,95%); Dessau (65,99%); Magdeburg (72,27%); Thüringen (73,10%). -GRECIA- Ocho regiones: Anatoliki Makedonia, Thraki (57,40%); Thessalia (62,90%); Ipeiros (59,29); Ionia Nisia (65,53%); Dytiki Ellada (56,30%); Peloponissos (73,71%); Voreio Aigaio (74,30%); Kriti (72,27%). -ESPAÑA- Cuatro regiones: Galicia (73,36%); Castilla-La Mancha (74,75%); Extremadura (58,89%); Andalucía (69,29%).-FRANCIA- Cuatro regiones: **Guadalupe (67,32%); Martinica (74,88%); Guyana (56,76%); Reunion (60,63%).** -ITALIA- Cuatro regiones: Campania (71,78%); Puglia (72,79%); Calabria (67,93%); Sicilia (71,98%). -PORTUGAL- Cuatro regiones: Norte (61,94%); Centro (63,08%); Alentejo (65,72%); **Açores (61,91%).** -REINO UNIDO- Dos regiones: Cornwall and isles of scilly (70,16%); West Wales and the Valleys (73,98%).

[15] El recuento de treinta y siete regiones es tomando "regiones" como el Nivel NUTS II; pero en realidad, cinco de ellas son Estados: Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Eslovenia. -*CHEQUIA*- Siete regiones: Strední Cechy (54,35%); Jilhozápad (60,41%); Severozápad (53,29%); Severov?chod (55,59%); Jilhov?chod (58,17%); Strední Morava (52,04%); Moravskoslezsko (55,29%). -*ESTONIA*- Todo el país (44,94%). -*LETONIA*- Todo el país (37,28%). -*LITUANIA*- Todo el país (40,57%). -*HUNGRÍA*- Seis regiones: Közép-Dunántúl (52,28%); Nyugat-Dunántul (60,37%); Dél-Dunántul (41,36%); Észak-Magyarország (36,10%); Észak-Alföld (36,31%); Dél-Alföld (39,44%). -*MALTA*- Todo el país (74,75%). -*POLONIA*- Dieciseis regiones: Lodzkie (41,45%); Mazowieckie (68,77%); Malopolskie (39,81%); Slaskie (50,62%); Lubelskie (32,23%); Podkarpackie (32,80%); Swietokrzyskie (35,82%); Podlaskie (35,05%); Wielkopolskie (48,18%); Zachodniopomorskie (46,29%); Lubuskie (41,09%); Dolnoslaskie (47,52%); Opolskie (38,28%); Kujawsko-Pomorskie (41,80%); Warminsko-Mazurskie (34,70%); Pomorskie (45,75%). -*ESLOVENIA*- Todo el país (74,40%). -*ESLOVAQUIA*- Tres regiones: Západné Slovensko (45,42%); Stredné Slovensko (40,72%); V?chodné Slovensko (37,22%).

[16] Por lo que se refiere a la relación de regiones de la UE-15, la mitad supera el 70% (16), casi todas el 60% (28) y todas el 55% (33). Una media, la del 55%, que no supera ni una quinta parte de las regiones que aparecen en la lista relativa a los diez nuevos EEMM (8); puesto que salvo la excepción de unas regiones que exceden el 60% (5), e incluso el 74% (2), la mayoría se sitúa por debajo: un tercio del total no supera el 40% (12), el otro tercio se sitúa entre el 40-50% (12) y el otro tercio se reparte entre los ya citados como excepcionales (5 por encima del 60%) y ocho regiones que se sitúan entre el 50-60%.

[17] -*ALEMANIA*- Tres regiones: Brandenburg-Südwest (EU-25:77,45%; EU-15:70,67%); Leipzig (EU-25:77,12%; EU-15:70,37%); Halle (EU-25:75,07%; EU-15:68,50%). -*GRECIA*- Tres regiones: Kentriki Makedonia (EU-25:75,89%; EU-15:69,25%); Dytiki Makedonia (EU-25:76,67%; EU-15:70,05%); Attiki (EU-25:78,98%; EU-15:72,07%). -*ESPAÑA*- Cuatro regiones: Principado de Asturias (EU-25:79,33%; EU-15:72,38%); Región de Murcia (EU-25:79,37%; EU-15:72,42%); Ciudad Autónoma de Ceuta (EU-25: 79,64%; EU-15:72,67%); Ciudad autónoma de Melilla (EU-25:79,72%; EU-15:72,74%). -*ITALIA*- Una región italiana: Basilicata (EU-25:77,54%; EU-15:70,76%). -*AUSTRIA*- Una región: Burgenland (EU-25:81,50%; EU-15:74,36%). -*PORTUGAL*- Una región: Algarve (EU-25:80,05%; EU-15:73,04%).

[18] Una región belga: Prov. Hainaut (EU-25:75,45%; EU-15:68,85%). Una región alemana: Lüneburg (EU-25:81,80%; EU-15:74,64%). Y una región del Reino Unido: Highlands and Islands (EU-25:77,71%; EU-15:70,91%).

En cuanto al límite máximo de financiación por parte del FEDER y del FSE, será de un 75% del gasto público total; si bien para las regiones situadas en estados beneficiarios del FC podrá ascender excepcionalmente, y sólo en casos debidamente justificados, hasta un 80%.

¿Y qué sucede con las RUP? En principio se les aplican estas mismas pautas con la única salvedad del límite máximo que asciende hasta un 85%; medida de la que se benefician sólo las RUP y las islas periféricas griegas. Pero por lo que se refiere al PIB, se les exige el mismo porcentaje del 75%. Por ello, dado que las RUP son un grupo de regiones en situación desventajosa pero con un nivel socioeconómico muy dispar, es de suponer que los efectos de la ampliación no les habrá afectado a todas por igual. Aunque por lo que se refiere a la inclusión en los correspondientes listados, podríamos decir, en realidad, que no le ha afectado a ninguna de las RUP. Y ello porque las dos regiones que superan el 75%, Canarias y Madeira, también lo superarían de no haberse producido la ampliación. La única que ha estado a punto de ser excluida por el "efecto estadístico" es Martinica, con un 74,88%; dato a tener en cuenta porque si en el próximo período de programación (2013-2019) Rumania y Bulgaria ya forman parte de la UE, y la media de la UE vuelva a bajar, es probable que Martinica supere el 75%. De modo que las RUP han abandonado, como grupo, el club del ›75%, y ni siquiera debido a la ampliación. Pero ello no significa que la estrategia que más les convenga sea una de sustitución, puesto que cinco RUP continúan con un nivel inferior al 75%, muy especialmente cuatro de ellas (Guyana, Reunión, Guadalupe, Azores). La estrategia ha de ser, por tanto, compatible con la pertenencia al grupo de regiones menos desarrolladas.

Esto por lo que se refiere a las regiones menos desarrolladas. Y por lo que respecta a los estados menos desarrollados, también se continua con el mismo criterio que en el régimen actual: admitir, como tales, a los estados con un PIB menor al 90% de la media que, además, dispongan de un programa dirigido a evitar un déficit público excesivo. Desde el 1 de mayo de 2004 este es el caso de Grecia, Portugal, España, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia. Esto es, entre otros, dos países que cuentan con RUP: España (Canarias) y Portugal (Azores y Madeira). Pero de cara al próximo período de programación resulta que mientras Portugal sigue por debajo del 90%, España superará -por el efecto estadístico- este umbral: frente al 87,3% que tendría si se calculase la media teniendo en cuenta la UE-15, el PIB español de la UE-25 supera el umbral del 90%. Como compensación, parece que recibirá ciertas ayudas pero el acuerdo sobre el tiempo y entidad de dichas ayudas no está resultando nada fácil[19].

[19] Pueden consultarse tres documentos de trabajo (52/2004; 21 y 22/2005) colgados en la página del *Real instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos*, www.realinstitutoelcano.org: S. Sosvilla y J.A. Herce, "La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva", DT 52/2004. J. I. Torreblanca, "¿Adiós a los fondos? Claves para entender la posición española a la hora de negociar el presupuesto de la UE", DT 21/2005. A. Navarro y E. Viguera, "Las perspectivas financieras 2017-2013 y la posición de España", DT 22/2005.

En cuanto al límite máximo de la cofinanciación a cargo del FC, se sitúa para todos los estados en un 85% del gasto público total.

B) OBJETIVO DE COMPETITIVIDAD REGIONAL Y EMPLEO: CANARIAS Y MADEIRA

Asumiendo los actuales objetivos nos 2 y 3, se propone que este nuevo objetivo de Competitividad regional y empleo se dirija a las regiones no incluidas en el objetivo de Convergencia. Y así, bajo el lema de "anticiparse al cambio y favorecerlo", el 17'22% de los recursos totales estarán destinados -según la propuesta de Reglamento general- a plantarle cara a importantes desafíos que, por definición, afectan a todas las regiones: la aceleración del cambio y de la reestructuración en el ámbito económico y social, la mundialización del comercio, la transición a una economía y una sociedad del conocimiento, el envejecimiento de la población, el incremento de la inmigración, la escasez de mano de obra en sectores clave y los problemas de la inclusión social.

Pero, además, en un apartado denominado "inclusión gradual" se propone asignar el 16,56% del total dedicado a este objetivo a ofrecer una ayuda adicional a las regiones que, por méritos propios, han dejado de pertenecer al grupo de regiones menos desarrolladas. Esto es, las actuales regiones objetivo nº1 cuyo PIB per cápita haya aumentado de modo tal que, aunque sólo se tuviese en cuenta el PIB de la UE-15 para calcular la media comunitaria, también superarían el 75% de la media. Y este es el caso, si se toman como referencia los datos 2000-2002, de doce regiones; todas ellas, menos una región húngara, de la UE-15[20]. Doce regiones entre las que se encuentran Canarias y Madeira.

De modo que estas dos RUP podrán optar a los programas generales del objetivo de Competitividad regional y empleo y, además, podrán beneficiarse de las ayudas previstas en el apartado de inclusión gradual. Una posibilidad que se le brinda no por su condición de ultraperiféricas sino por la aplicación de las reglas generales. La única particularidad que presentan las RUP es la del límite máximo de la cofinanciación, que, de nuevo, asciende al 85%; si bien en relación con este objetivo la diferencia es todavía más importante que con el objetivo de Convergencia puesto que el límite máximo de la cofinanciación del objetivo de Competitividad territorial y empleo, que corre de nuevo a cargo del FEDER y del FSE, es del 50%.

C) FINANCIACIÓN ESPECÍFICA PARA TODAS LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS (OBJETIVO CONVERGENCIA)

Como bien indica su nombre, el objetivo de Convergencia lo que busca es reducir las

[20] -*GRECIA*- Dos regiones: Sterea Ellada (EU-25:105,32%; EU-15:96,10%); Notio Aigaio (EU-25:87,74%; EU-15:80,06%). -*ESPAÑA*- Tres regiones: Castilla y León (EU-25:85,77%; EU-15:78,26%); Comunidad Valenciana (EU-25:89,01%; EU-15:81,22%); **Canarias (EU-25:87,79%; EU-15:80,11%).** -*IRLANDA*- Una región: Border, Midland and Western (EU-25:93,61%; EU-15:85,42%). -*ITALIA*- Una región: Sardegna (EU-25: 82,65%; EU-15:75,42%). -*PORTUGAL*- Una región: **Madeira (EU-25:87,84%; EU-15:80,16%).** -*FINLANDIA*- Una región: Itä-Suomi (EU-25:82,66%; EU-15:75,42%). -*REINO UNIDO*- Dos regiones: Merseyside (EU-25:83,62%; EU-15:76,30%); South Yorkshire (EU-25:86,98%; EU-15:79,37%).-*HUNGRIA*- Una región: Közep-Magyarország (EU-25:89,73%; EU-15:81,88%).

diferencias entre las distintas regiones y, en menor medida, estados de la UE. Y por eso se dirige a las regiones y estados menos desarrollados. Utilizando, para dicha identificación, el criterio del PIB per cápita: todas las regiones con un PIB inferior al 75% de la media y todos los estados con un PIB inferior al 90% conformarán el grupo de los "menos desarrollados".

Pero resulta que la ultraperiferia es una situación que dificulta el desarrollo y, sin embargo, no encuentra un fiel reflejo en el PIB per cápita. Un matiz que hasta ahora no era esencial, porque en cualquier caso todas ellas tenían un PIB por habitante por debajo del 75% de la media comunitaria, pero que ahora sí lo es porque en el próximo período de programación dos RUP ya no integrarán -de acuerdo con este criterio- el grupo de regiones menos desarrolladas.

Pero si el PIB per cápita no es el criterio ideal ¿cuál puede ser entonces ese criterio que mida el desarrollo de un modo tal que el resultado también sea satisfactorio para las RUP? Un ejercicio difícil, puesto que aunque sus dificultades se traducen en parámetros socioeconómicos, esto no significa que deban tenerse en cuenta las mismas variables que respecto al resto de territorios[21]. De ahí que, ante la evidencia del resultado (todas las RUP tienen problemas de desarrollo como consecuencia de su ultraperiferia), la propuesta de Reglamento general ha resuelto con la asignación de una dotación específica. Pero, eso sí, sin descartar tampoco el criterio del PIB.

Esto es, las RUP se ajustarán al régimen general (con el trato privilegiado por lo que se refiere al porcentaje financiable) y serán clasificadas en uno u otro objetivo de acuerdo con su PIB. Pero además de (y no en sustitución de) las ayudas que reciban por esta vía, el 0,42% de los fondos asignados al objetivo Convergencia se destinarán a combatir las limitaciones específicas (no todas las limitaciones, sino sólo las específicas) de las RUP[22]; estas ayudas correrán a cargo del FEDER y el

[21] Así refleja, por ejemplo, en el estudio sobre las regiones insulares (parte I) y las RUP (parte II) presentado en marzo de 2003 y realizado por una consultora pero por encargo de la Comisión. En el propio documento se advierte que en el análisis de las RUP no se han podido tener en cuenta todas las variables que hubiese sido deseable. El trabajo de investigación se inició en principio sobre las regiones insulares pero después se lanzó un estudio paralelo sobre las RUP tomando, para ello, el mismo marco conceptual y aproximación estadística que para las regiones. Esto es, descuidando los elementos más específicos de las RUP como pueden ser la ruptura de carga en el transporte (debido a la distancia, la mercancía ha de ser fraccionada y eso aumenta los costes), el coste relativo de un billete de avión (índice billete a la capital/salario medio), inestabilidad política de los países del entorno, segmentación del mercado de energía por la dificultad para crear o integrarse en una red, o el coste de una catástrofe natural. Aunque se explica que, en todo caso, estos indicadores serían complementarios porque en realidad son muy similares a los seleccionados. Contrat nº2000.CE.16.0.AT.118, Informe final de marzo de 2003: "Analyse des régions insulaires est des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. Partie II: Les régions ultrapériphériques". Présenté par le consortium Planistat Europe (chef de file), Bradley Dunbar Ass. (partenaire); págs. 6, 15-16.

[22] Art. 11 de la propuesta de Reglamento FEDER, cit.: "*Las regiones ultraperiféricas. De conformidad con lo previsto en la letra d) del apartado 1 del artículo 16 del Reglamento (CE) nº (…) en relación con la dotación suplementaria, y no obstante lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3 del presente Reglamento, el FEDER contribuirá a la financiación de ayudas de funcionamiento en las regiones ultraperiféricas, a fin de contrarrestar los costes adicionales soportados en los ámbitos previstos en el artículo 4, así como en los que se indican a continuación, salvedad hecha de los productos enumerados en el anexo I del Tratado: a) ayudas a los servicios de* ***transporte*** *de mercancías y ayuda de puesta en marcha de servicios de transporte; b) ayudas para superar los problemas que se derivan de la limitada capacidad de* ***almacenamiento****, la sobredimensión y el mantenimiento de la* ***maquinaria****, y de la falta de* ***recursos humanos*** *en el mercado de trabajo local*."; la letra negrilla es nuestra.

límite máximo de la cofinanciación será de un 50% del total del gasto público.

Y es así, desdoblando los criterios, como ha de entenderse la propuesta de la Comisión. Las RUP se ven sometidos a un doble régimen: el *general*, que las distingue en función de su PIB per cápita; y el *específico*, que las engloba automáticamente a todas ellas pero que utiliza un criterio de asignación -el de población[23]- que sitúa en cabeza, precisamente, a la RUP más desarrollada en términos de PIB: Canarias[24].

Una estrategia que no es compartida por el CdR, el PE y el CES, que consideran que la vía más apropiada es la inclusión automática de las RUP en el objetivo de Convergencia[25].

D) OBJETIVO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA: TODAS LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

Frente a los dos objetivos anteriores (Convergencia; Competitividad regional y empleo), que buscan la cohesión *económica y social*, este tercer objetivo (Cooperación territorial) persigue la cohesión *territorial*[26]. Y, como dice la Comisión, esta segunda noción de cohesión territorial, va más allá de la cohesión económica y social. Junto a la dimensión económica y social, este tercer objetivo nos remite, además, a las ideas de equilibrio y de coherencia. De ahí que requiera una aproximación pluridisciplinar referida a todas las políticas sectoriales que tengan un impacto espacial[27].

La cooperación territorial, en términos generales y no sólo referido al ámbito comunitario, puede ser de tres tipos, según el objetivo que se persiga. Cuando la finalidad es la de reducir los inconvenientes que se derivan de la existencia de una frontera, hablamos de cooperación *transfronteriza*. Cuando el objetivo es construir y mantener un espacio transnacional con identidad propia, estamos ante la llamada cooperación *transnacional.* Y si la vecindad o proximidad geográfica es irrelevante, aun cuando con

---

[23] Art. 16 de la propuesta de Reglamento general: "*Recursos destinados al objetivo de convergencia. Los recursos totales destinados al objetivo de «convergencia» serán igual al 78,54% de los recursos mencionados en el artículo 15 (esto es, un total de 264 000 millones de euros), y se distribuirán entre los diferentes capítulos del siguiente modo: (…) d) un 0,42% destinado a la financiación a que se refiere el apartado 4 del artículo 5, utilizando el* ***criterio de población subvencionable*** *para calcular los desgloses indicativos por Estado miembro*"; la letra negrilla es nuestra.

[24] De más a menos, y tomando los datos colgados en la página Web de política regional de la Comisión: Canarias: 1.715.700 habit. Reunion: 715.900 habit. Guadalupe: 425.700 habit. Martinico: 383.300 habit. Madeira: 244.800 habit. Azores: 237.900 habit. Guayana: 161.100 habit.

[25] El CdR es el más contundente (Dictamen del CdR sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., puntos 1.17, 1.19 y 2.1), seguido del PE (Informe del PE sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., punto 6). Por su parte, el CES empieza expresando sus reservas pero termina pronunciándose claramente (Dictamen del CES sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*, puntos 4.10 y 5.2.1).

[26] La redacción de la Constitución europea ya distingue la cohesión territorial como un concepto diferente al de la cohesión económica y social. *Vid*. nota a pié de página nº12.

[27] COMISION: Comunicación "Una política de cohesión para mantener el crecimiento y el empleo–Orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013", 5.7.2005, COM (2005) 299; *vid*. pág. 34. En caso de ser aprobadas por el Consejo, estas orientaciones deben entenderse -como se indica en el propio texto- a la luz de los correspondientes instrumentos legislativos.

frecuencia alguno de los factores de identificación que puedan exigirse sí tenga relación con su situación geográfica[28] o, incluso, a la hora de organizarse lo haga en comisiones territoriales[29], entonces estamos antes la llamada cooperación *interregional*. De modo que aun cuando varias autoridades territoriales que no pertenecen a un mismo estado pueden participar conjuntamente en estos tres tipos de relaciones, el contenido de tales relaciones va a ser distinto[30].

Actualmente (2000-2006), la UE se ocupa de la cooperación territorial a través de la iniciativa Interreg III, financiada por el FEDER y en la que se distinguen los tres tipos de cooperación por capítulos: A, B y C para referirse a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, respectivamente[31]:

Capítulo A.

Es al capítulo al que se le dedican el grueso de los recursos financieros, se centra en una serie de temas[32] y se abre a las NUTS III fronterizas (interiores y exteriores), incluidas algunas marítimas; todas ellas recogidas en un anexo que no incluye a ninguna de las RUP[33]. La inclusión de las fronteras exteriores se hizo, sobre todo, desde la perspectiva de la ampliación.

Capítulo B.

Se definen trece espacios transnacionales[34], resultando que en cinco de ellos hay

[28] Las relaciones subestatales interregionales se suelen dar entre autoridades subestatales que tienen algo en común, ya sea el hecho de constituir una gran ciudad (Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, también conocida como Metrópolis) o ser una región vitivinícola (Asamblea de Regiones Europeas Vitícolas, AREV), resultando que el ámbito geográfico puede ser limitado (AREV) o no (Metrópolis). Pero, incluso, lo que pueden tener en común es el hecho de estar ubicadas en un territorio que, por su amplitud, no suele ser calificado de espacio transnacional; así la Asociación de Regiones de Europa (ARE).

[29] Así, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) se organiza en siete comisiones geográficas: Arco Atlántico, Balcanes, Islas, Mediterráneo, Mar Báltico, Mar del Norte, Mar Negro.

[30] Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Galicia (España) y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional Norte (Portugal) trabajan conjuntamente en la Comunidad de Trabajo de cooperación transfronteriza Galicia-Norte de Portugal, en el Espacio Transnacional Atlántico (Interreg III B) y, entre otras, en la Asociación interregional ARE.

[31] Orientaciones Interreg III; *DO* C 143, de 23.5.2000, pág. 6.

[32] Lista no exhaustiva de temas prioritarios: **1.** fomentar el desarrollo urbano, rural y costero; **2.** alentar el empresariado y el desarrollo de pequeñas empresas (incluidas las del sector turístico) y las iniciativas de empleo locales; **3.** fomentar la integración del mercado laboral y la inclusión social; **4.** compartir los recursos humanos y los centros de investigación, desarrollo tecnológico, enseñanza, cultura, comunicaciones y salud a fin de aumentar la productividad y contribuir a la creación de empleos estables; **5.** alentar la protección del medio ambiente (local, global), aumentar la eficiencia energética y fomentar las fuentes de energía renovables; **6.** mejorar las redes y los servicios de transporte (particularmente las medidas para implantar modos de transporte más compatibles con el medio ambiente), información y telecomunicación, así como los sistemas hídricos y energéticos; **7.** desarrollar la cooperación jurídica y administrativa para fomentar el desarrollo económico y la cohesión social; **8.** aumentar el potencial humano e institucional para que la cooperación transfronteriza fomente el desarrollo económico y la cohesión social. Orientaciones Interreg III, *cit*., págs. 8-9.

[33] Aptado 10: "*Zonas subvencionables: a efectos de la cooperación transfronteriza, las zonas subvencionables comprenden: ó todas las zonas a lo largo de las* ***fronteras nacionales interiores y exteriores*** *de la Comunidad, delineadas al nivel administrativo III de la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS III) y relacionadas en el anexo I, ó algunas* ***zonas marítimas*** *delineadas al nivel administrativo III de la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS III) y relacionadas en el anexo I. En casos especiales podrá concederse financiación para medidas desarrolladas en zonas* ***NUTS III contiguas*** *a las zonas mencionadas arriba o en zonas rodeadas por tales zonas, a condición de no suponer más del 20 % del gasto total del programa de iniciativa comunitaria (PIC) en cuestión. Las zonas en que se aplique esta flexibilidad deberán indicarse en el PIC correspondiente*"; la letra negrilla es nuestra. Orientaciones Interreg III, *cit*., pág. 8 (aptado. 10), 17-19 (Anexo).

[34] 1.-Mediterráneo occidental; 2.-Espacio alpino; 3.-Espacio atlántico; 4.-Europa sudoccidental; 5.-Europa noroccidental; 6.-Mar del Norte; 7.-Mar Báltico; 8.-Centro, Danubio, Adriático y Sudeste; 9.-Periferia septentrional; 10.-Archimed; 11.-Caribe; 12.-Azores, Madeira, Canarias; 13.-Océano índico. Orientaciones Interreg III, *cit*., págs. 23-24.

presencia ultraperiférica. En dos de estas zonas la presencia es minoritaria: en el "espacio atlántico" se encuentran las RUP portuguesas[35]; y en la "Europa sud-occidental" están comprendidas las RUP portuguesas y la española[36]. Pero en las otras tres la presencia ultraperiférica es exclusiva: el espacio "Caribe", del que forman parte Guayana, Guadalupe y Martinica[37]; el espacio "Azores-Madeira-Canarias"[38], compuesto por las RUP portuguesas y la española; y el espacio "Océano índico" integrado por Reunion[39].

También en el capítulo B se presenta atención a las fronteras exteriores de la Unión; y aunque sea igualmente desde la perspectiva prioritaria de la ampliación, hay margen para hacer una referencia directa a las RUP en el sentido de señalar la gran importancia que para ellas encierra la cooperación con sus respectivos países limítrofes. Y es que además de un listado de temas prioritarios general para todo el capítulo B[40], se alude expresamente a las RUP para señalar el doble objetivo de integración comunita-

[35] *IRLANDA:* todo el país. *REINO UNIDO*: Cumbria, Lancashire, Greater Manchester, Cheshire, Merseyside, Worcestershire, and Warwickshire, Avon, Gloucestershire and Wiltshire, Dorset and Somerset, Cornwall and Devon, Staffordshire, Herefordshire, Shropshire, West Midlands, Clwyd, Dyfed, Gwynedd and Powys, Gwent, Mid-Glamorgan, South Glamorgan and West Glamorgan, Northern Ireland, Highlands and Islands South West Scotland. *FRANCIA*: Aquitaine, Poitou-Charentes, Pays-de-la-Loire, Bretagne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Limousin, Centre, Midi-Pyrnées. *ESPAÑA:* Galicia, Asturias, Cantabria, Navarra, Paìs Vasco, La Rioja, Castilla y León, Huelva. *PORTUGAL:* todo el país. Tienen página web propia: www.interreg-atlantique.org

[36] *PORTUGAL:* todo el país. *ESPAÑA:* todo el país. *FRANCIA*: Midi-Pyrinées, Limousin, Auvergne, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes. *REINO UNIDO:* Gibraltar. Tienen página web propia: www.interreg-sudoe.org

[37] Este espacio transnacional se abre a tres zonas diferentes de una manera tan clara que son oficialmente presentadas como tales. En primer lugar, y como espacio de más fácil integración está el *espacio pequeñas Antillas*; se abre a ocho de los dieciséis ACP caribeños (Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Sant Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago) y a los PTU británicos y holandeses; y en este espacio la RUP que está más involucrada es Guadalupe. Una segunda zona es el *espacio grandes Antillas*, que se extiende hacia América del Norte, América central, Puerto Rico y cuatro de los dieciséis ACP caribeños (Belice, Jamaica, República Dominicana, Cuba); este es el espacio en el que más trabaja Martinica, sobre todo con Cuba y Santo Domingo. Y en tercer lugar, el *espacio de la plataforma de las Guayanas*, que nos sitúa en América del Sur (especialmente Brasil) y en dos de los dieciséis ACP caribeños (Suriname, Guyana); éste es el espacio natural de la Guayana. El Programa Caribes, actúa sobre cuatro ejes: Desarrollo equilibrado y duradero del espacio común de cooperación; Difusión de la información, de los conocimientos y refuerzo de la capacidad de innovación; Construcción de la imagen y consolidación de los logros del espacio común de cooperación; Administración del programa. Dispone de página propia: www.interreg-caraibes.org.

[38] En relación con este espacio, se aprobó el Programa de la Macaronesia (aprobado por decisión de la Comisión de 13.12.2001). Integrado por las tres RUP (Azores, Madeira, Canarias) y que contempla la posibilidad de ampliar el ámbito de cooperación a los terceros países limítrofes que enmarcan geográficamente estas RUP; concretamente, determinados países de África noroccidental (Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde) y América Latina. El programa se estructura en cinco ejes prioritarios: Ordenación territorial y desarrollo urbano rural; Desarrollo de los transportes y comunicaciones, sociedad de la información e I+D; Promoción de la cooperación económica e institucional; Valorización y gestión sostenible de los recursos naturales y culturales; Asistencia técnica (reservado para cubrir los gastos de funcionamiento del programa). Dispone de página propia: www.interreg-mac.org.

[39] El programa Océano Índico-Isla de Reunión persigue la integración económica, social y territorial de Reunión en la zona Océano Índico/África Austral. La isla de Reunión no sólo es la RUP más alejada de la Europa continental (10.000 Km.) sino que, además, es la más aislada (las RUP caribeñas son tres, y las RUP atlánticas son, también, tres). De ahí que sea todavía más vital su apertura al entorno más próximo (está a 180 Km. de Mauricio, a 800 Km. de Madagascar, y a 2000 Km. de la Africa Austral). Puede consultarse: www.reunioneurope.org; o, también, www.agile-reunion.org

[40] Puede solicitarse ayuda para: **1.** elaborar estrategias operativas de desarrollo territorial a escala transnacional, lo que podrá incluir la cooperación entre ciudades y entre zonas urbanas y rurales, con vistas al fomento de un desarrollo policéntrico y duradero; **2.** fomentar sistemas de transporte eficientes y sostenibles, así como un mayor acceso a la sociedad de la infor-

ria (entre ellas o con otros territorios comunitarios) y de cooperación con los territorios no comunitarios vecinos[41]. Y así ha sido. Un buen ejemplo de esta apertura a terceros países y a otros territorios comunitarios, especialmente a las otras RUP que no formen parte de ese espacio transnacional, lo tenemos con el proyecto JA-MAC (Jornadas autárquicas del espacio Interreg III B Madeira-Azores-Canarias), y del que surgiría la CMU (Confederación de Municipios ultraperiféricos)[42].

Capítulo C.

Es al que se dedican menos recursos, y tiene por objeto mejorar las políticas y técnicas de desarrollo regional y cohesión a través de la cooperación transnacional e interregional; y al igual que las anteriores está abierta a la participación de terceros países, sobre todo países candidatos. Este capítulo se ofrece a todo el territorio de la UE[43] y, por tanto, también a las RUP; pero es que, además, se alienta especialmente la participación de las regiones ultraperiféricas[44].

Financiación comunitaria.

Las operaciones de los tres capítulos son asumidas por el FEDER, pero sólo por lo que se refiere a las realizadas en el seno de la UE; de modo que las intervenciones

---

mación; **3.** fomentar la conservación del medio ambiente y la buena gestión del patrimonio cultural y de los recursos naturales, en particular los recursos hídricos; **4.** fomentar la integración entre las regiones marítimas, así como de las regiones insulares, estableciendo para cada caso una prioridad específica con la asignación financiera oportuna; **5.** fomentar la cooperación integrada de las regiones ultraperiféricas. Orientaciones Interreg III, *cit*., pág. 9.

[41] "*En el caso de las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Islas Canarias, Azores y Madeira), los programas de cooperación deberán: ó fomentar una integración y cooperación económica entre estas regiones, así como entre ellas y los otros Estados miembros, y ó* ***mejorar los vínculos y la cooperación con los terceros países limítrofes*** *(Caribe, América Latina, océano Atlántico, África Noroccidental y océano Índico)"*; la negrilla es nuestra. Orientaciones Interreg III, *cit*., pág. 10, punto 15.

[42] *JORNADAS AUTÁRQUICAS*. Dado que la actividad de los municipios en los espacios ultraperiféricos tienen muchas especificidades, principalmente las que están relacionadas con las actividades desarrolladas en el entorno continental, se ideó este proyecto JA-MAC con el objeto de crear un espacio propicio al intercambio de experiencias entre los municipios no sólo de los archipiélagos ultraperiféricos (Azores, Madeira y Canarias) sino, también, con Cabo Verde. El Jefe de Fila es la AMRAA (Asociación de municipios de Azores) y en abril de 2005 se celebró la quinta edición de las Jornadas. *CONFEDERACIÓN DE MUNICIPIOS ULTRAPERIFÉRICOS (CMU)*. Las I Jornadas Autárquicas (noviembre 2002), se realizaron en Ponta Delgada, de éstas resultó el proyecto de la CMU cuya constitución formal tuvo lugar unos meses más tarde. En las II Jornadas Autárquicas realizadas en Las Palmas de Gran Canaria (julio 2003), otras Asociaciones de las RUP formularían su petición de adhesión a la CMU. Así, cuando se realizaron en Funchal las III Jornadas Autárquicas (abril 2004), la CMU ya contaba con las Asociaciones de municipios de todas las RUP (Azores, Madeira, Canarias, Guayana, Guadalupe, Martinica y Reunión); y también, pero como miembro asociado, con la Asociación de municipios de Cabo Verde. *Vid*. el Boletín: *Interreg III B Azores-Canarias-Madeira: Noticias*, febrero 2005; www.interreg-mac.org.

[43] Para simplificar la gestión del programa, se distinguen cuatro zonas (Norte, Este, Sur y Oeste). La "Zona norte" comprende: Dinamarca, Finlandia, parte de Alemania y Suecia. La "Zona Sur": parte de Francia, parte de Grecia, parte de Italia, Portugal, España y parte del Reino Unido. La "Zona este": parte de Alemania, Austria, parte de Italia, parte de Grecia. Y la "Zona oeste": Bélgica, parte de Francia, parte de Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Holanda y parte de Reino Unido. Cada uno de estos programas pretende la cooperación entre los integrantes de la zona pero también entre estos países y otros países de la UE y terceros países. Las RUP se sitúan, todas ellas, en la zona sur. Página propia: www.interreg3c.net

[44] "*Las acciones de cooperación en relación con temas específicos que defina la comisión, previa consulta con el comité de gestión previsto en la letra c) del apartado 2 del artículo 48 del Reglamento general, como, por ejemplo, investigación, desarrollo tecnológico y PYME; sociedad de la información; turismo, cultura y empleo; empresariado y medio ambiente, etc. (véase el punto 33).* ***Deberá prestarse particular atención a que participen en las diferentes redes las regiones insulares y ultraperiféricas****. Se alentará la cooperación, incluso bilateral, entre regiones marítimas*"; la negrilla es nuestra. Orientaciones Interreg III, *cit*., pág. 10.

realizadas fuera del territorio comunitario son los correspondientes instrumentos financieros de política exterior quienes lo asumen: Phare (países de Europa central y oriental), ISPA (Instrumento estructural de preadhesión), Tacis (estados socios de Europa Oriental y Asia Central), MEDA (países del sur del mediterráneo), CAEDS (países del sudeste de Europa), FED (estados ACP y PTU), y el Banco europeo de inversiones. La coordinación entre ambos (por un lado FEDER; y por otro lado los demás instrumentos participantes en la financiación de la iniciativa Interreg III) es muy importante; coordinación por lo que se refiere -según las propias Orientaciones de la Comisión- a la subvencionabilidad geográfica, a la programación plurianual, a la subvencionabilidad de las operaciones y los mecanismos de aplicación, y al seguimiento, evaluación y control. Así, por lo que se refiere a las RUP, donde mejor ha funcionado esta cooperación ha sido en el espacio transnacional Caribe (coordinación de las RUP con el CARIFORUM, que es el organismo gestor del programa FED para el Caribe)[45].

Pues bien, el llamado objetivo de Cooperación territorial europea lo que hace es partir de la experiencia de Interreg III y reproducir el modelo de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional[46]. Y aunque la relación de territorios subvencionables de las dos primeras modalidades no está todavía elaborada, en principio podríamos pensar que, junto a la reflexión acerca de la delimitación de los espacios transnacionales actuales[47], las mayores novedades vendrán por la inclusión de las correspondientes regiones transfronterizas y espacios transnacionales de los diez nuevos EEMM. Argumento que se ve avalado por los términos de la propuesta de Reglamento general, que coincide sustancialmente, por lo que se refiere a las zonas subvencionables, con la relativa a Interreg III. Sin embargo, en sus Comunicaciones de mayo y agosto de 2004, la Comisión se refiere claramente no sólo a la cooperación transnacional sino también transfronteriza de las RUP.

[45] SEC (2004) 1030, *cit*., pág. 32.

[46] Art. 7 de la propuesta de Reglamento general, *cit*.: "*Cooperación territorial europea*. ***1.*** *A efectos de la cooperación* ***transfronteriza****, podrán beneficiarse de financiación las regiones de nivel NUTS III de la Comunidad situadas a lo largo de las fronteras terrestres interiores y de ciertas fronteras exteriores, y determinadas regiones de nivel NUTS III de la Comunidad situadas a lo largo de las fronteras marítimas y separadas, en general, por una distancia máxima de 150 Km., con sujeción a los posibles ajustes necesarios para garantizar la coherencia y continuidad de la cooperación. Tan pronto como entre en vigor el presente Reglamento, la Comisión establecerá, conforme al procedimiento que se especifica en el apartado 2 del artículo 104, la lista de las regiones subvencionables. Esta lista estará vigente desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013.* ***2.*** *A efectos de la cooperación* ***transnacional****, con arreglo a las orientaciones estratégicas de la Comunidad mencionadas en los artículos 23 y 24, la Comisión, conforme al procedimiento que se especifica en el apartado 2 del artículo 104, establecerá la lista de las regiones transnacionales subvencionables. Esta lista estará vigente desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013.* ***3.*** *A efectos de las* ***redes de cooperación y del intercambio de experiencias****, será subvencionable el territorio de la Comunidad*."; la letra negrilla es nuestra.

[47] La Comisión (*Orientaciones estratégicas 2007-2013*, *cit*., pág. 37) considera que la actual carta de espacios transnacionales debe ser reexaminada a fin de que la delimitación de las futuras macro-regiones pueda garantizar, realmente, la realización de proyectos que estructuren y refuercen dichos espacios. De modo que en esa reflexión se tendrán en cuenta tanto criterios funcionales (pertenencia a un mismo litoral….) como institucionales (la antigüedad de las estructuras institucionales o el grado de cooperación existente). Quizá esta reflexión pueda llevar a modificar alguno de los espacios en los que participa alguna RUP, pero no creemos que afecte a ninguno de los tres espacios transnacionales propiamente ultraperiféricos.

De modo que frente al marco actual que excluye a las RUP de la cooperación transfronteriza, una deficiencia que la propia Comisión ha reconocido como importante[48], el modelo futuro les permitirá -si sale adelante la propuesta de la Comisión- acceder a las tres modalidades: transfronteriza, transnacional e interregional. Una ampliación de la que se felicitan el CdR, PE y CES porque, aunque la estrategia de apertura a sus correspondientes entornos geográficos también está presente en las otras modalidades de cooperación territorial[49], entienden que la cooperación transfronteriza es indispensable para poder alcanzar el objetivo de insertar a las RUP en sus respectivos entornos geográficos[50].

Además, para el próximo período se propone la creación de las llamadas Agrupaciones europeas de cooperación transfronteriza (AECT)[51]. El poco éxito obtenido por los instrumentos actuales, como la Agrupación europea de interés económico, ha llevado a proponer la creación de estas agrupaciones con las que se pretende superar los problemas jurídicos que plantea la actuación conjunta de entes subestatales de distintos estados miembros[52]. A pesar de su denominación, estas agrupaciones se proponen para aplicar programas de cooperación territorial no solo transfronteriza sino también transnacional e interregional. De modo que quienes deseen acudir a este instrumento podrán delegar en él la responsabilidad de la gestión del programa operativo[53].

Y por lo que se refiere a la financiación, continua asumiéndola el FEDER, y a las RUP se les aplica el límite máximo de cofinanciación general de este objetivo, que es de un 75% del gasto público total. Asimismo, se siguen planteando las mismas necesidades de coordinación con los correspondientes instrumentos financieros de política exterior. Aunque en relación con esta cuestión hay una novedad, y es que está prevista la creación de un nuevo instrumento en relación con el Plan europeo de vecindad (PEV), el llamado Instrumento europeo de vecindad y partenariado (IEV). A él nos referiremos más adelante pero avanzamos ya que financiará, entre otros, programas

[48] SEC (2004) 1030, *cit*., pág. 83.

[49] Así, por ejemplo, el Programa Macaronesia (Espacio Azores-Madeira-Canarias) ha lanzado ya cuatro convocatorias de proyectos desde que comenzó, en 2002. Y la tercera (abierta el 15.7.2004 y cerrada el 15.9.2004) fue una convocatoria específica para la cooperación con terceros países. Finalmente, se presentaron cuarenta y un proyectos de los cuales fueron aprobados veinte. Las entidades de terceros países que participan en dichos proyectos son: nueve de Cabo Verde, seis de Marruecos, dos de Brasil, dos de Senegal, uno de Venezuela, uno de Argelia, uno de Guatemala, uno de Mauritania, uno de Méjico, y uno de Panamá. Azores participa en tres de dichos proyectos, Madeira en cuatro y Canarias en dieciocho. www.interreg-mac.org.

[50] Dictamen del CdR sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., puntos 1.23 y 2.5. Informe del PE sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., punto J. Dictamen del CES sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., puntos 4.12.

[51] Propuesta de Reglamento de la AECT, *cit*.

[52] La cobertura jurídica ofrecida por el Consejo de Europa es insuficiente y la actuación de la CE en este terreno ha servido como aliciente jurídico pero no ha proporcionado un instrumento jurídico verdaderamente útil. M. Sobrido Prieto, "La cooperación transfronteriza territorial en Europa", en "El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial"; en *Revista electrónica de estudios internacionales*, www.reei.org, nº 8 (2004).

[53] Art. 18 de la Propuesta de Reglamento FEDER, *cit*.

de cooperación transfronteriza; y lo hará con la importante novedad de erigirse en instrumento único para ambas partes: los territorios comunitarios y los territorios de los terceros estados. Pero se trata de un instrumento, insistimos, ligado al PEV y, por tanto, sólo interesante -desde la perspectiva de las RUP- para aquéllas que sean fronterizas con algún tercer país comprendido en la PEV.

En definitiva, como han denunciado el CdR y el PE[54], la Comisión no se ha referido a las RUP al abordar, en la propuesta de Reglamento, el llamado objetivo de "Cooperación territorial europea": ni se ha fijado una asignación propia de recursos, como sí sucede en relación con el Programa específico previsto en el marco del objetivo de Convergencia; ni se asegura la elegibilidad de las RUP para la cooperación transfronteriza, garantía que debemos buscar en la Comunicación, que es la que realmente desarrolla el PGV.

E) PLAN DE GRAN VECINDAD PARA LAS REGIONES TRANSFRONTERIZAS

Se trata de la segunda de las dos medidas que la nueva Política de cohesión propone para las RUP, busca la integración de las RUP en sus respectivas regiones geográficas[55], y nos parece que presenta, desde un punto de vista conceptual, dos diferencias con la primera: su relación con el marco general; y su alcance. En efecto, la primera medida (financiación específica) ya hemos visto que se desarrolla, con la salvedad del límite máximo de cofinanciación, de manera paralela a la aplicación de las condiciones generales de los objetivos de Convergencia y de Competitividad regional y de empleo, aun cuando se sitúe en el primero de estos objetivos. Y que, además, su alcance no trasciende la Política de cohesión económica y social. Por el contrario, esta segunda medida (Plan de gran vecindad), se presenta como una flexibilización del objetivo de Cooperación territorial europea. Y además, como tal, trasciende la noción de cohesión económica y social.

La idea de este PGV fue lanzada por la Comisión en su Tercer informe sobre la cohesión económica y social (febrero de 2004)[56], desarrollada en su Comunicación sobre las RUP (mayo y agosto 2004)[57] y posteriormente recogida -su existencia que no su contenido- en la correspondiente propuesta legislativa (julio 2004)[58].

---

[54] Dictamen del PE sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*.: puntos 1.24; 2.5. Informe del PE sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*.: punto J del Preámbulo; y pág. 16.

[55] El PE propone que el PGV se base en un concepto de proximidad entendido en sentido amplio de modo que pueda acoger proyectos que impliquen a entidades de países en los que residen comunidades de emigrantes oriundos de las RUP o con los cuales las RUP mantienen lazos tradicionales, como es el caso de Venezuela, Brasil, Estados Unidos de América, Sudáfrica, Canadá y Australia. Informe del PE sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*.: aptado K del preámbulo; punto 9; pág. 16.

[56] Conclusiones, pág. xxxii.

[57] COM (2004) 343 final, *cit*., págs. 7-10. SEC (2004) 1030, *cit*., págs. 81-85.

[58] La única mención que aparece en la propuesta de Reglamento general es la siguiente: "*Así, dentro del objetivo de convergencia, la Comisión tiene previsto establecer una dotación específica dirigida a compensar las limitaciones específicas de las regiones ultraperiféricas (…). Al mismo tiempo, en la nueva serie de programas de «cooperación territorial europea», se incluirá la* ***iniciativa «gran vecindad»****, destinada a facilitar la cooperación con los países vecinos*"; la letra negrilla es nuestra; pág. 7. Y en la propuesta el Reglamento del FEDER no hay ninguna referencia.

Calificado por la Comisión como una de las líneas de intervención más prometedoras para la Unión[59], el PGV, que no hay que confundir con la PEV, se apoya en dos ejes, y sólo el primero se sitúa en la Política de cohesión. Estos dos ejes son: la cooperación territorial (transnacional y transfronteriza); y los intercambios comerciales y las medidas aduaneras.

Por lo que se refiere a la cooperación territorial, ya hemos señalado que el actual Interreg III 2000-2006 sólo prevé la cooperación de las RUP en sus dimensiones transnacional e interregional, pero no transfronteriza. Y aunque los términos de la propuesta general para el nuevo período 2007-2013 no hacen pensar en cambios, sin embargo, al referirse al PGV se habla expresamente de cooperación transfronteriza y transnacional[60]. Y se propone que parte de los importes asignados para la cooperación transfronteriza en las RUP se destine a proyectos en los países terceros vecinos, particularmente los países ACP y de la cuenca mediterránea. Una excepción a las normas territoriales de admisibilidad que se justificaría -según propone la Comisión- con el artículo 299.2 CE.

Estos programas de cooperación de gran vecindad tendrán que coordinarse, en sus fases de *programación* y *ejecución*, con los correspondientes marcos de los terceros estados. Y como advierte la Comisión, por lo que se refiere a los países ACP, la coordinación deberá hacerse con los correspondientes Programas indicativos regionales (PIR) financiados por el FED. Mientras que en el caso de los PTU, que no cuentan con PIR, habrá que acudir a la posibilidad que se les ofrece de solicitar financiación para actividades de cooperación. Nada dice, en cambio, de los países de la cuenca mediterránea; respecto a los cuales, como veremos más adelante, hay que situarse en el marco del PEV, que cuenta con un instrumento propio (el IEV).

Además, según propone la Comisión en la Comunicación, estos programas de gran vecindad presentarán dos diferencias respecto a los demás programas del objetivo de Cooperación territorial. En primer lugar, la responsabilidad de las autoridades nacionales del EM-RUP en caso de intervención del FEDER en los terceros países: responsabilidad de tipo financiero y referida al cumplimiento del derecho comunitario en la ejecución de los proyectos, muy especialmente las normas de competencia, contratación pública y de medio ambiente. Y en segundo lugar, la previsión de unas ayudas especiales para la explotación; ayudas a cargo del FEDER y que, para no distorsionar la competencia con los transportistas no comunitarios, habrán de ser cuidadosamente delimitadas.

Estos programas de cooperación de gran vecindad están pensados para facilitar los

[59] COM (2004) 343 final, *cit*., pág. 7.

[60] "*En el marco del objetivo de cooperación territorial europea de la política de cohesión reformada, la Comisión propone estrechar la cooperación transnacional y transfronteriza en beneficio de las regiones ultraperiféricas*"; COM (2004) 343 final, *cit*., pág. 8.

intercambios y los movimientos de personas; así como para el intercambio de experiencias respecto a la integración regional. La *facilitación de intercambios* engloba transportes, servicios, tecnologías de información y comunicación. La *facilitación de los movimientos de las personas*, por su parte, se encuentra con el problema de la lucha contra la inmigración clandestina, si bien la Comisión señala la conveniencia de que las actuaciones generales adoptadas en este ámbito tengan en cuenta las necesidades específicas de las RUP y de los estados circundantes. Y en tercer lugar, por lo que se refiere al *intercambio de experiencias respecto a la integración regional*, se trata, en realidad, de un objetivo con el que se pretende optimizar la parte comercial del plan de acción, que constituye ya el segundo eje.

En efecto, si el primer eje del PGV es la cooperación territorial transnacional y transfronteriza, el segundo es la Política comercial y aduanera. Y de lo que se trata es de poner la Política comercial al servicio de una mejor integración de las RUP en las respectivas economías regionales, tanto en los sectores de bienes y servicios como en otros ámbitos vinculados al comercio (derechos de propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, etc.). Esto nos aleja de la Política de cohesión, y por ello trataremos este segundo eje en el apartado de "La UE en el mundo".

III. LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO[61]

Las actuaciones que en este ámbito interesan específicamente a las RUP son las relativas a los terceros países de su entorno geográfico: los países de Africa subsahariana y Caribe, con los que la UE negocia actualmente los Acuerdos de asociación económica (AAE)[62] previstos en el Acuerdo de Cotonú; y los países del Africa noroccidental, incluidos en la nueva Política europea de vecindad (PEV).

A) ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA

Las relaciones de la UE con los países del Africa subsahariana, Caribe y Pacífico (ACP)[63] no son algo nuevo[64], pero sí lo son los AAE, uno

[61] Categoría en la que se incluyen: Ampliación; Ayuda humanitaria; Ayuda exterior; Comercio exterior; Desarrollo; Política europea de vecindad y Política exterior. *Vid*. web oficial de la UE (www.europa.eu.int).

[62] Algún autor utiliza la expresión Acuerdos de partenariado económico (APE).

[63] A lo largo de los años se han adherido al grupo ACP numerosos nuevos estados, de modo que en la actualidad suman un total de setenta y nueve. En virtud del Acuerdo de Cotonu, son setenta y ocho los Estados ACP; distinguiendo entre los más y los menos avanzados. Desde diciembre de 2000, Cuba también pertenece al grupo ACP pero no forma parte del Acuerdo de Cotonú.

[64] Convenios de cooperación con los países ACP: Convenios de Yaundé I (1963) y II (1969); Convenios de Lomé I (1975), II (1979), III (1984), IV (1989); Convenio de Cotonú (2000; su primera revisión -parcial- fue firmada el 25.6.2005). Pueden consultarse los distintos trabajos que, en diferentes momentos, ha realizado J. M. Sobrino Heredia, *Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP*, Santiago de Compostela, 1985; "Consideraciones en torno a la dimensión mundialista de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo", *Revista de instituciones europeas*, 1985, 3, págs. 757-773; "Nueva filosofía de la Política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea", *Tiempo de paz,* nº 31, 1994, págs. 19-32; "Los criterios de complementariedad y articulación en la aplicación de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, *Revista española de desarrollo y cooperación*, 1997, nº1, págs. 37-61; "La cooperación al desarrollo de la Unión Europea", en F.M. Mariño Menéndez (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, ed. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998, págs. 487-514; "Armonización de la cooperación al desarrollo española con las políticas y el ordenamiento comunitario europeo", en M. Gómez Galán y A. Sanahuja (coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, CIDEAL, Madrid, 2001, págs. 129-219.

de los instrumentos previstos en el último acuerdo ACP-UE: el acuerdo de Cotonú, firmado en junio de 2000.

Considerando que hacía falta un giro en la relación ACP-UE[65], el nuevo Acuerdo se propone la integración de los ACP en la economía mundial, y ello a través del fortalecimiento de la integración económica regional de las distintas sub-regiones de los ACP: la integración regional como medio para la integración mundial. Y es así que el nuevo instrumento, el AAE, tiene como finalidad crear mercados regionales más grandes y más atractivos para los inversores tanto locales como extranjeros. Los AAE serán acuerdos comerciales que deberán concluir la UE y los ACP; acuerdos compatibles con las reglas de la OMC que vayan suprimiendo progresivamente los obstáculos a los intercambios entre ellos y refuercen la cooperación en todos los ámbitos relativos al comercio. Su fin último es el establecimiento de zonas de libre-cambio de productos y servicios.

De todas formas, los AAE son un instrumento previsto (en cuanto a su naturaleza y características) pero no cerrado (en cuanto a su contenido concreto) en el Acuerdo de Cotonú. De modo que dichos AAE todavía debían ser negociados, ya fuese colectivamente (países ACP que formasen un grupo regional), y que era la opción que la Comisión prefería, o individualmente. El inicio de las negociaciones de los AAE tuvo lugar el 27 de septiembre de 2002 y ya entonces se preveía que el proceso duraría unos cinco años.

Las negociaciones, que respetando el calendario previsto continúan abiertas, se están llevando por regiones[66]: desde abril de 2003 con la región de África occidental (UE-ECOWAS)[67]; desde octubre de 2003 con el África central (UE-CEMAC)[68]; desde febrero de 2004 con el sudeste de Africa (UE-ESA)[69]; desde abril de 2004 con el Caribe (CARIFORUM)[70]; desde julio de 2004 con el sur de Africa (UE-SADC)[71]; y desde septiembre de 2004, con el Pacífico[72].

---

[65] Tras reflexionar críticamente sobre la experiencia pasada, el nuevo Acuerdo ACP-UE impone un triple giro. En primer lugar, considera un error haber centrado toda la atención en la relación ACP-UE, olvidando así el potencial que ofrecían los mercados nacionales, regionales e internacionales; y por ello el nuevo Acuerdo se marca como objetivo promover la integración progresiva y armoniosa de los ACP en la economía mundial. En segundo lugar, reacciona ante la decreciente importancia de las tarifas aduaneras. Lo realmente interesante -y cada vez más- es reunir los requisitos (técnicos, veterinarios y fitosanitarios, medioambientales) para acceder al mercado comunitario; y sólo a partir de ahí tiene sentido plantearse el reconocimiento de ventajas comerciales preferenciales. Por ello el nuevo Acuerdo tiene un planteamiento más global que persigue, ante todo, reforzar la capacidad de producción, de aprovisionamiento y comercial de los ACP así como su capacidad de atraer las inversiones. Y en tercer lugar, deja de percibir la cooperación comercial como un fin en si mismo, y pasa a plantearlo como un instrumento al servicio de los objetivos generales de la cooperación ACP-UE: la cooperación económica y comercial como un instrumento de desarrollo. COMISION EUROPEA: *Accords de partenariat economique. Début des négociations. Une nouvelle approche dans les relations entre l'Union européenne et les pays ACP*, ed. DG de Comercio y DC de Desarrollo de la Comisión europea; septiembre, 2002; *vid*. págs. 3-4.

[66] Todos los países ACP menos Cuba (que no forma parte del Acuerdo de Cotonú), Timor-Leste, Somalia (centrada en sus problemas internos) y Sudáfrica (que forma parte del Acuerdo de Cotonú pero de forma parcial, y que ya tiene un acuerdo bilateral con la UE) se han integrado -a efectos de la negociación de los AAE- en un grupo regional. ***AFRICA OCCIDENTAL (16 ACP).*** Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Cabo Verde, Senegal, Sierra Leona, Togo. ***AFRICA CENTRAL (7 ACP).*** Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea ecuatorial, Republica centroafricana, Santo Tomé y Príncipe. ***AFRICA SUR Y ESTE (16 ACP).*** Burundi, Comoras, Yibuti, RD Congo, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malaui, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabue. ***CARIBE (15 ACP).*** Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica,

República dominicana, Sant Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago. ***SUR DE AFRICA (7 ACP).*** Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia, Swazilandia, Tanzania. ***PACÍFICO (14 ACP).*** Cook, Estados federados de Micronesia, Fidji, Kiribati, Marshall, Nauru, Nioué, Palau, Papúa Nueva-Guinea, Samoa, Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu. De todas formas hay que advertir que ha habido ciertas dificultades para la determinación de grupos regionales en Africa por lo que se refiere a algunos países cuya adscripción a una región no era clara (Africa sur; Africa sur y este) o que no formaban parte de la organización regional que en principio iba a asumir las riendas de las negociaciones -de la parte ACP- en una determinada región. Además, debido al solapamiento que existe entre varias organizaciones regionales subsaharianas, la elección de una organización como interlocutora de la UE a efectos de la negociación en la región correspondiente tendrá consecuencias importantes porque, como señala Marin Egoscozábal, "*Los países africanos deberán elegir entre abandonar los procesos no seleccionados por la UE o poner en marcha complejas reglas de origen para garantizar los diferentes niveles de acceso comercial*"; un efecto que la autora considera positivo, si bien advierte del riesgo que supone basar esta racionalización "*en planteamientos externos y no en esquemas, necesidades o decisiones de carácter interno*". A. Marin Egoscozábal, "El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana: Cotonú y los Acuerdos de Asociación Económica", Documento de Trabajo 6/2005, *Real Instituto Elcano de Estudios internacionales y estratégicos*, www.realinstitutoelcano.org, 2005.

[67] En Africa occidental la UE negocia con la **ECOWAS/CEDEAO** (en realidad, ECOWAS más Mauritania). La ECOWAS (Economic Community of West African States; www.ecowas.int) también conocida como CEDEAO, es un grupo regional fundado en 1975. Actualmente la integran quince estados ACP: Benin; Burkina Fasso; Cabo verde; Costa de Marfil; Gambia; Ghana; Guinea; Guinea-Bissau; Liberia; Mali; Niger; Nigeria; Senegal; Sierra Leona; Togo. En cuanto al estado actual de las negociaciones, tan sólo destacar que durante el 2005 se están centrando en la integración económica regional. Y para ello se han creado cinco grupos técnicos temáticos: 1. Mercados regionales (zona de libre cambio, unión aduanera, facilidades de intercambios); 2. Normas técnicas y normas fitosanitarias; 3. Servicios e inversiones; 4. Otras cuestiones vinculadas al comercio; 5. Análisis de los sectores de producción. Está prevista una reunión a nivel ministerial en octubre de 2005 que tiene por objeto recapitular los trabajos de estos grupos y preparar la fase siguiente. Fuente sobre las negociaciones: página epawatch (www.epawatch.net/general/start.php) y de la Comisión (www.europa.eu.int; vid. Newsletter APE nº7-mayo 2005). Sobre las organizaciones de Africa occidental puede consultarse J.M. Sobrino Heredía, "Las organizaciones internacionales en el mundo árabe e islámico y las organizaciones internacionales en Africa", en M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, tecnos, 13 ed., Madrid, 2003; págs. 771-778.

[68] El julio de 2004 se firmó la hoja de ruta para las negociaciones del AAE entre Africa central (CEMAC más Santo Tomé y Príncipe) y la UE. Se fijó como esencial que el AAE apoye más específicamente los objetivos de esta región, muy especialmente la puesta en marcha de la unión aduanera y del mercado común del CEMAC, así como la zona de libre cambio de la CEEAC. La **CEMAC** (Comunidad económica y monetaria de Africa Central; www.icicemac.com), es una organización a la que pertenecen seis estados ACP: Camerún, Congo, Gabón, Guinea ecuatorial, Republica centroafricana, Chad. Y la **CEEAC** (Comunidad económica de estados de África central; www.ceeac-eccas.org/about/index.htm) es una organización creada en 1983 y en funcionamiento desde 1985 (aunque muy inactiva durante la década de los ochenta); de ella forman parte: Angola; Burundi; Camerún; Congo; Gabón; Guinea Ecuatorial; RD Congo; República centroafricana; Ruanda; Santo Tomé y Príncipe; Tchad. Como vemos, hay cinco estados de la CEEAC que no forman parte de la CEMAC pero, de ellos, cuatro están incluidos -a efectos de la negociación de los APE- en otros grupos regionales: Angola y RD del Congo en el del sur de Africa; y Burundi y Ruanda en el del sudeste de Africa. El quinto (Santo Tomé y Príncipe) sí que se incluye en este grupo regional de Africa central. Y en cuanto al estado actual de las negociaciones, su trayectoria es similar a la de Africa occidental: las negociaciones en 2005 se están centrando en la integración económica regional, se han constituido grupos técnicos temáticos y está prevista una reunión ministerial en octubre de 2005 que prepare la siguiente fase. La única diferencia es que los grupos técnicos no son cinco sino cuatro: 1.Cuestiones aduaneras; 2.Facilitades de intercambio; 3.Obstáculos al comercio; 4.Normas fitosanitarias. Fuente sobre las negociaciones: Newsletter APE nº 7, *cit*. Sobre las organizaciones de África central puede consultarse J.M. Sobrino Heredia, "Las organizaciones internacionales en el mundo árabe e islámico y las organizaciones internacionales en África", *cit*., págs. 778-782.

[69] **ESA** son las siglas de East and Southern Africa. Y dieciséis son los países ESA que están negociando un AAE con la UE: Burundi, Comoras, Yibuti, RD Congo, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malaui, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabue. Pero estos países forman parte, a su vez, de una o varias organizaciones subregionales: COMESA, EAC, IGAD, IOC. Y, de ahí, que la UE haya subrayado la necesidad de que estas organizaciones trabajen juntas. **COMESA** (Common market eastern and southern Africa; www.comesa.int) es una organización que nació en diciembre de 1994, sustituyendo así la Zona de cambios preferenciales existente desde 1981); sus miembros son: Angola; Burundi; Comores; RD Congo; Yibuti; Egipto; Eritrea; Etiopía; Kenia; Libia; Madagascar; Malaui; Mauricio; Uganda; Ruanda; Seychelles; Sudán; Swazilandia; Zambia; Zimbawe. **EAC** (East African Community; www.eac.int) es una organización que nació en 1999 y que está integrada por tres estados: Kenia, Uganda y Tanzania. **IGAD** (Intergovernmental Authority on Development; www.igad.org), es la organización sucesora de IGADD (Intergovernmental Authority on Drought and Development), creada en 1986 por seis países del cuerno de Africa; actualmente sus miembros son: Yibuti, Etiopía, Kenya, Somalia, Sudan, Uganda, Eritrea. **IOC** (Indian Ocean Commission; www.coi-info.org), fue creada en 1984, y de ella forman parte actualmente: Comores, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Reunión; ésta última, como sabemos, no es un país ACP sino una RUP. En cuanto a las negociaciones entre la UE y ESA, se abrieron en febrero de 2004 y durante ese año tuvieron lugar ya las primeras reuniones de altos funcionarios y de expertos. El diálogo se encuentra actualmente centrado en la dimensión regional, el acceso al mercado, las cuestiones ligadas al comercio y los aspectos relativos al desarrollo. ESA ha anunciado que en breve -información de mayo- comenzaría a negociar con la CE sobre el acce-

Y tras la publicación en mayo de 2004 de la Comunicación "Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas", la Comisión ha decidido asociar a las RUP al proceso de negociación. A tal fin, convocó en junio de 2005 un seminario sobre los AAE con las RUP y los Países y Territorios de ultramar (PTU, en adelante)[73]; un encuentro en el que, como pusie-

so al mercado, la agricultura, la pesca y el desarrollo. Y está prevista una reunión a nivel ministerial para finales de 2005 que tiene por objeto recapitular los pasos dados y proporcionar orientaciones para las negociaciones. Fuente sobre las negociaciones: Newsletter APE nº7, *cit*. Sobre las organizaciones del sudeste de África puede consultarse J.M Sobrino Heredia, "Las organizaciones internacionales en el mundo árabe e islámico y las organizaciones internacionales en África", *cit*., págs. 780-782.

[70] En el Caribe nos encontramos con el **CARIFORUM**, que es el Forum que se constituyó en octubre de 1992 para articular el diálogo entre los países ACP caribeños y la UE. La parte caribeña la integraban entonces la organización **CARICOM** (también conocida como "Comunidad del Caribe"; www.caricom.org) y los ACP caribeños que no formaban parte de la organización (Suriname, Haití y República Dominicana); desde entonces, Suriname y Haití se han integrado en CARICOM pero no la República dominicana ni Cuba. En abril de 1997 se constituyó, por mandato de la Conferencia de Jefes de Gobierno del CARICOM, el **MRNC** (Maquinaria regional de negociación del Caribe; www.crnm.org), integrado actualmente por todos los miembros del CARICOM y, también, por la República Dominicana y Cuba. Los miembros actuales del CARICOM son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Sant Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago. Además, sin ser miembros, tienen el estatuto de asociados: Anguila, Bermudas, Islas Vírgenes británicas, lslas Caimán, Islas Turcas y Caicos. Como vemos, uno de los miembros (Montserrat) y todos los asociados son PTU, concretamente británicos. De modo que en esta organización participan -en mayor o menor medida- todos los PTU caribeños menos los holandeses (Aruba y Antillas neerlandesas); en cambio, queremos advertir que Guyana (miembro del CARICOM) no es la RUP francesa sino la República cooperativa de Guyana (antigua Guyana británica). Según se advierte en la página relativa a las informaciones sobre las negociaciones, a los efectos de la negociación del AEE, el CARIFORUM representa, de la parte caribeña, a todos los miembros del MRNC menos Montserrat (PTU) y Cuba (no es parte en el Acuerdo de Cotonú). Las negociaciones comenzaron el 16.4.2004 y se han previsto cuatro etapas. Fase inicial (abril-septiembre 2004): establecimiento de las prioridades por lo que se refiere a las dos partes, el CARIFORUM y la UE. Segunda fase (septiembre 2004-septiembre 2005): reflexión sobre las estrategias a adoptar para la integración regional. Tercera fase (septiembre 2005-diciembre 2006): estructuración y consolidación de las negociaciones. Cuarta fase (enero-diciembre 2007): consolidación final. Para más información sobre las negociaciones puede consultarse la página de la CRNM (http://www.crnm.org/esp/acp_esp.htm). Sobre las organizaciones del Caribe puede consultarse M. Pérez González, "Las organizaciones internacionales en América (II)", en Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, *cit*.; págs. 698-703.

[71] La **SADC** (Southern African Development Community; http://www.sadc.int/index.php). La SADC existe desde 1980 pero fue en 1992 cuando pasó de ser una Conferencia de Coordinación a ser una Comunidad de Desarrollo. Actualmente está integrada por Angola, Botswana, R.D. Congo, Lesotho, Malawi, Isla Mauricio, Mozambique, Namibia, Islas Seychelles, Africa del Sur, Swazilandia, R.U. de Tanzania, Zambia y Zimbawe. Las negociaciones con los países de la SADC (menos Sudáfrica, que ya tienen un Acuerdo con la UE) se abrieron en julio de 2004, unos meses después que las iniciadas con ESA y en la que se incluyen seis países que también son miembros de la SADC: Malawi, Mauricio, RD Congo, Seychelles, Zambia y Zimbawe. Las negociaciones UE-SADC se encuentran actualmente en un momento de gran intercambio. Concretamente, se están tratando las cuestiones relativas a las normas fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio, las reglas de origen y las vías para facilitar los intercambios. Además, se está preparando un informe sobre la integración de la SADC en materia comercial en el que se abordarán las cuestiones relativas a las afiliaciones múltiples (de diferentes organizaciones internacionales), la reciprocidad y el trato diferencial. En mayo de 2005 -fecha de nuestra fuente de información- ya habían tenido lugar dos reuniones de altos funcionarios y estaba prevista la tercera para mediados de julio. Información sobre las negociaciones: Newsletter APE nº7; Bruselas mayo 2005. Sobre las organizaciones del sur de África puede consultarse J.M. Sobrino Heredia, "Las organizaciones internacionales en el mundo árabe e islámico y las organizaciones internacionales en África", *cit*., págs. 780-782.

[72] El grupo ACP del pacífico es, desde el punto de vista de las RUP, el que menos nos interesa puesto que ninguna RUP se encuentra ubicada geográficamente en esa zona. Decir tan sólo que la relación no se establece, de la parte del Pacífico, a través de una organización internacional. Las negociaciones se abrieron en septiembre de 2004 y la primera reunión técnica tuvo lugar en marzo de 2005 para tratar los siguientes temas: inversiones, pesca, integración regional, y el mandato de la taskforce de preparación regional (RPTF). La siguiente reunión -según datos de mayo- estaba prevista para antes del verano 2005. Fuente sobre las negociaciones: Newsletter APE nº7, *cit*.

[73] Este seminario (Bruselas, 13-15 de junio 2005) fue organizado por las direcciones generales de Política regional, Comercio y de Desarrollo con el triple objetivo -según se desprendía del programa- de informar, obtener información y suscitar el debate: *informar* sobre las negociaciones relativas a los AAE y sobre la integración regional en los diversos bloques regionales ACP en los diferentes ámbitos pertinentes; *obtener información* sobre los intereses de las RUP y de los PTU res-

ron de manifiesto las RUP en su informe final, se echó de menos la presencia del "tercer vértice del triángulo": los países ACP, puesto que sólo asistieron dos representantes, uno de COMESA (organización de Africa sur y este) y otro de CRNM (organización del Caribe).

Pero, ¿por qué también con los PTU? Al contrario que los ACP, los PTU no son estados independientes sino que dependen constitucionalmente de otros; pero tales estados de los que dependen son EEMM de la UE (Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido)[74] de modo que, aunque los PTU no forman parte de la UE, sí están sometidos a un régimen particular previsto en los propios textos constitutivos: un régimen de asociación que se basa en el principio de una asociación trilateral entre la Comisión, el EM del que depende el PTU y el propio PTU[75]. Un régimen que no se encuentra incluido en la Política de cooperación al desarrollo, aunque los fondos que reciben proceden del FED (situación que cambiará en caso de que la asignación para los PTU se incluya en el presupuesto comunitario).

La relación de la UE con los países ACP afecta a los PTU, y más ahora con estos AAE que buscan la consolidación regional de unos ámbitos geográficos en los que se sitúan -en mayor o menor medida- la mayoría de estos PTU. Por ello, y dado que entre los ámbitos contemplados en el régimen de asociación con los PTU está la cooperación e integración regionales[76], la Comisión, en aplicación del principio de democracia participativa, al que nos referiremos más adelante, ha querido convocar a los PTU en calidad de partes interesadas. Una reunión, la de junio, al término de la cual los PTU expresaron claramente su desconfianza hacia los AAE, puesto que para

---

pecto a la negociación así como de sus percepciones respecto al proceso de integración regional ACP; estimular un *debate* productivo entre las RUP y los PTU. Asistieron unas doscientas cincuenta personas: representantes de las RUP (representantes de los sectores público y privado de las RUP así como las autoridades nacionales españolas, francesas y portuguesas); de los PTU (representantes de los sectores público y privado de los PTU así como de sus EEMM); y organizaciones regionales de integración de los ACP. Las regiones contempladas fueron: Caribe; Africa del Oeste; Africa del Sur y del Este; y Pacífico. Y las temáticas identificadas como relevantes para la negociación de los AAE: propiedad intelectual; competencia; contratación pública; aduanas; pesca; medidas sanitarias y fitosanitarias; y agricultura. Vid. página Web de política regional de la Comisión.

[74] *PTU británicos:* Anguila; Islas Caimán; Islas Malvinas; Georgia del Sur e islas Sandwich del Sur; Montserrat; Islas Pitcairn; Islas Santa Elena, Ascensión y Tristán da Cunha; Territorio Antártico Británico; Territorio Británico del Océano Índico; Islas Turcas y Caicos; Islas Vírgenes Británicas, Bermudas* (Bermudas tiene un régimen especial). *PTU franceses:* Mayotte; Nueva Caledonia; Polinesia Francesa; San Pedro y Miquelón; Territorios Australes Franceses; Islas Wallis y Futuna. *PTU holandeses:* Aruba; Antillas Neerlandesas (Curaçao, Bonaire, San Martín, San Eustaquio y Saba). *Territorio de Dinamarca al que se le aplican las disposiciones de los PTU:* Groenlandia.

[75] Parte IV del Tratado CE (arts. 182-187); que pasa a ser el Título IV (arts. 286-291) de la parte III de la Constitución europea (todavía no en vigor). Por lo que se refiere a las Decisiones de aplicación del Tratado CE, la última, aprobada para el período 2001-2007, es la Decisión 2001/822/CE del Consejo (*DO* 314, de 30.11.01, pág. 1; *DO* 324, de 7.12.2001, pág. 1).

[76] El artículo 16 de la Decisión 2001/822/CE, *cit*., se refiere precisamente a la cooperación e integración regionales. En su primer apartado definen qué ha de entenderse por cooperación regional a estos efectos: "*1. La cooperación regional se referirá a las acciones acordadas entre: a) dos o más PTU; b) uno o más PTU con uno o más Estados vecinos, ya sean ACP o no; c) uno o más PTU con uno o más Estados ACP, así como con una o más de las regiones ultraperiféricas contempladas en el apartado 2 del artículo 299 del Tratado (Guadalupe, Guyana, Martinica, Reunión, Islas Canarias, Azores y Madeira); d) varios organismos regionales de los que formen parte los PTU; e) uno o más PTU y organismos regionales de los que formen parte los PTU, los Estados ACP o las regiones ultraperiféricas*".

ellos lo más importante es la relación con la UE en su conjunto y temen que esta estrategia regionalista debilite este lazo. En cualquier caso, y dada la importancia que para ellos encerrarán inevitablemente estos AAE, los PTU solicitaron el estatus de observadoras en las negociaciones regionales relevantes.

Y ¿cuál ha sido la reacción de las RUP?[77] Su presencia se debe también a su condición de partes interesadas; manifestación, por tanto, del principio de democracia participativa y, de manera más concreta, del propósito recogido en la Comunicación de la Comisión de "asociarlas" al proceso[78]. Partes interesadas no sólo porque se encuentran ubicadas geográficamente en la mayoría de dichas regiones (Africa occidental, Africa sudeste y Caribe) sino, también, por las nuevas posibilidades que ofrece el PGV. Una presencia que ellas estiman que se debería de haber requerido antes (la de sus intereses en general y la de su presencia física en particular)[79] y que en cualquier caso demandan que se articule convenientemente a partir a ahora.

De acuerdo con el mandato de negociación de 17 de junio de 2002, los negociadores europeos deben tener en cuenta los intereses específicos de las RUP al negociar los AAE. Pero, para eso, será necesario identificar tales intereses. Por ello, las RUP denuncian que no se les haya ofrecido el apoyo necesario; situación que contrastan con la de los ACP que desde hace tres años cuentan con asistencia técnica para la preparación de los AAE, fundamentalmente a través de la financiación de estudios sobre el impacto de los AAE en un buen número de países; a lo que añaden que ni siquiera en esa asistencia (la proporcionada a los ACP) se tuvo en cuenta la realidad de las RUP**.**

Además, las RUP reaccionan contra la petición que les hace la Comisión de que elaboren una lista de sus sectores y productos específicos. En primer lugar, porque consideran que no es así como ha de abordarse esta cuestión, sino con una estrategia más amplia y transversal; y en este sentido llaman la atención sobre el hecho de que las RUP se encuentren rodeadas geográficamente de países ACP de los cuales muchos son los PMA (países menos avanzados) más grandes, y se preguntan irónicamente cuál sería la Política comercial de la UE si dichos países fuesen los vecinos más próximos de la UE continental. En definitiva, las RUP solicitan una estrategia complementaria AAE RUP-ACP. Y en segundo lugar, porque para identificar sus propios intereses y

[77] *Vid*. Informe final (informe de la sesión del 15.6.2005).

[78] Al tratar el PGV, y más concretamente las iniciativas de política comercial y aduanera (aptado. 2.3.2), la Comisión, al referirse a los AAE con los ACP declara que *"…**es preciso orientarse hacia una consideración de los intereses específicos de las regiones ultraperiféricas en las negociaciones de dichos acuerdos**. Para ello, será necesario definir de manera precisa los intereses de cada región ultraperiférica en los intercambios comerciales regionales, teniendo en cuanta la complementariedad económica entre las regiones ultraperiféricas y los países ACP. **Para ello, la Comisión invitará a las regiones y a los Estados miembros a que le comuniquen** los sectores y los tipos de intercambios que consideran más importantes para las regiones ultraperiféricas. La Comisión evaluará estas comunicaciones en el marco de sus competencias. El mismo enfoque podrá seguirse para el comercio de servicios y ámbitos vinculados al comercio, con el fin de definir los intereses específicos de las regiones ultraperiféricas*"; COM (2004) 343 final, *cit*., pág. 10; la negrilla es nuestra.

[79] Observación que, según manifestó en el seminario, también compartía el representante de CARIFORUM.

proponer estrategias necesitan información más práctica, más detallada sobre las negociaciones; sobre las pasadas y sobre las que están por venir. Y por ello, tomando el término utilizado por la propia Comunicación, demandan una auténtica "asociación" de las RUP al proceso de negociaciones; petición que también ha sido formulada por el CES[80]. Una asociación que las RUP comprenden que no pueda ser formal pero que sí solicitan que sea sistemática. Y que puede articularse a través de su presencia en las negociaciones oficiales (como observadores silenciosos)[81] y/o en el "Grupo de intervención preparatoria regional"[82]. O, en su defecto, a través de reuniones paralelas (misma fecha y lugar) a las oficiales. Debiendo añadirse a esta fase descendente (los negociadores hacia los RUP), una fase ascendente (de los RUP a los negociadores) que les permita tener en cuenta los intereses de las RUP antes, y no después, de producirse la reunión. A todo ello añaden, además, la conveniencia de que la sociedad civil de las RUP también sea movilizadas con ocasión de los forum ANE (actores no estatales)[83].

B) POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

Una de las consecuencias de la ampliación ha sido la modificación de las fronteras orientales de la UE ya que buena parte de sus vecinos del Este se han adherido a la UE, de modo que estados que hasta entonces estaban más alejados son ahora los nuevos vecinos. Pero, además, una ampliación de tales dimensiones como la que ha tenido lugar en mayo de 2004 con la incorporación de diez nuevos estados miembros tiene, también, un efecto en el papel internacional que ha de jugar la UE. Por ello, con el objeto de evitar que

[80] Dictamen del CES sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., punto 5.2.20.

[81] Como observadores silenciosos en los tres niveles de las negociaciones oficiales: las técnicas, las de altos funcionarios, y las ministeriales. Y en este sentido citan la apertura de las negociaciones CARIFORUM-UE en abril de 2004 y en la que, con el consentimiento de CARIFORUM, se admitió la presencia de representantes de una RUP en la reunión de negociación final de la hoja de ruta conjunta de las negociaciones de la AAE.

[82] En defecto (o complemento) de esa presencia en las negociaciones oficiales, las RUP solicitan la presencia sistemática en la estructura no oficial de negociaciones: el "Grupo de intervención preparatoria regional". Este grupo, que se conoce también por sus siglas inglesas RPTF (Regional Preparatory Task Force), tiene por misión reflexionar sobre los medios necesarios para la realización de la dimensión de desarrollo en los AAE. Por ello, las RUP justifican la conveniencia de su presencia en el RPTF alegando que les permitiría identificar mejor y programar su futura política de cooperación regional en el marco de la PGV, en coherencia con la política comunitaria de cooperación al desarrollo de los países ACP. Muy especialmente la mejor articulación entre el FED y el FEDER.

[83] Comunicación de la Comisión al Consejo, al PE y al CES, de 7.11.2002: "Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo"; COM (2002) 598 final. "***1.2. Definiciones.*** *Las definiciones siguientes, más prácticas que teóricas, ayudarán a clarificar tanto el concepto del enfoque participativo como el contenido del presente documento.***** Actores estatales*** *- Los actores del proceso de desarrollo que forman parte de la Administración pública y están directamente vinculados con ella (autoridades locales, regionales y nacionales), así como los Parlamentos, que son los legítimos representantes de las sociedades.* **** Actores no estatales -*** *El término de ANE sirve para describir una categoría de organizaciones que reúnen las principales estructuras de la sociedad, existentes o en vías de creación, que no pertenecen al Gobierno ni a la Administración pública. Los ANE son una figura creada voluntariamente por los ciudadanos con el objetivo de promover un debate o defender intereses, generales o específicos. Son independientes del Estado y pueden adoptar la forma de organizaciones con fines lucrativos o no lucrativos. Se trata, por ejemplo, de organizaciones no gubernamentales o de base (ONG/OdB), y sus plataformas representativas en distintos sectores, interlocutores sociales (sindicatos, asociaciones de empresarios), asociaciones del sector privado y organizaciones empresariales, asociaciones de iglesias y movimientos religiosos, universidades, asociaciones culturales o medios de comunicación*"; la negrilla es nuestra.

la UE ampliada se imponga monolíticamente frente a sus estados vecinos creando así nuevas fracturas o líneas de separación, la Comisión lanzó en marzo de 2003[84] la llamada Política europea de vecindad (PEV), que concretaría un año más tarde en un Documento de orientación[85]. Una estrategia que no sólo mira hacia el este, sino también a sus vecinos del sur (Cáucaso meridional; sur y este de la cuenca mediterránea)[86]; un amplio enfoque que también contempla a Rusia pero del que se excluyen todos aquellos países que son candidatos o potenciales candidatos a adherirse a la UE[87]. Y ello porque, aunque la inclusión en la PEV no supone el rechazo automático de cualquier candidatura de adhesión procedente de estos países[88], la finalidad de esta estrategia es lograr una importante integración económica y política cuyo fin último no es la adhesión (*europeización sin Europa*[89]). En palabras del entonces Presidente de la Comisión, D. Romano Prodi, "todo menos las instituciones"[90].

Por supuesto, no se va a empezar de cero porque con la mayoría de estos países ya existen acuerdos bilaterales: de Colaboración y Cooperación con los países de Europa oriental; y de Asociación con los países del Mediterráneo. De lo que se trata es de ir más allá integrando elementos de los tres pilares[91] (seguridad, transportes, medioambiente, investigación, cultura…), incluida la participación en el mercado único europeo. Incentivos que la UE ofrece a estos países a cambio de que ellos cumplan ciertas condiciones económicas y políticas. Una estrategia única, aunque concretada después bilateralmente con cada país, que aconseja la existencia de un instrumento financiero único: el Instrumento europeo de vecindad y partenariado (IEV), cuya creación ya está en marcha[92] y que está

[84] COMISION: "Una Europa más amplia-relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa"; Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE de 12.3.2003; COM (2003) 104 final.

[85] COMISION: "Política europea de vecindad. Documento de estrategia"; Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE de 12.5.2004; COM (2004) 373 final (en adelante, *Documento de estrategia*).

[86] *Países vecinos por el este*: Rusia, Bielorusia, Ucrania, Moldavia. *Países del Cáucaso meridional*: Georgia, Armenia, Azerbayan. *Países del sur y este de la cuenca mediterránea:* Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Siria, Autoridad Palestina.

[87] *Candidatos*: Bulgaria, Rumania, Turquía, Croacia. *Potenciales candidatos*: otros países de los Balcanes occidentales (Serbia y Montenegro; Bosnia-Herzegovina; Albania; ex República Yugoslava de Macedonia)

[88] Así lo afirma la Comisión refiriéndose, concretamente, a dos estados con aspiraciones a integrarse en la UE: Ucrania y Moldavia. www.europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm.

[89] Expresión tomada de G. Escribano, "¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo", *Real Instituto Elcano de Estudios internacionales y estratégicos*, www.realinstitutoelcano.org, DT 23/2005, de 11.5.2005.

[90] Al presentar la Comunicación de la Comisión el 11.3.2003, su entonces presidente, D. Romano Prodi, declaró que se trataba de crear un "*círculo de amigos*" con los que "*podremos compartir todo, menos las instituciones*". Noticias de prensa 2004, CdR, www.cor.eu.int/es/press/press_04_04042.html.

[91] Nos referimos a los tres pilares de la UE: el pilar comunitario (Tratados CE y CEEA); el pilar intergubernamental de la Cooperación policial y judicial en materia penal; y el pilar intergubernamental de la Política exterior y de seguridad común (PESC). La Comisión habla de "componentes afines de los tres pilares"; COM (2004) 373 final, pág. 6.

[92] COMISION: "Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo sobre las disposiciones generales relativas a la creación de un instrumento europeo de vecindad y partenariado"; 29.9.2004; COM (2004) 628 final.

previsto que comience a operar en el próximo período financiero (2007-2013); hasta entonces, los programas de vecindad se apoyarán en los instrumentos actualmente existentes[93].

Una de las novedades de este IEV es la cooperación transfronteriza[94], que ofrece un papel activo a los entes subestatales[95], y en la que también se incluyen las fronteras marítimas, lo que nos hace pensar sobre todo en la RUP española pero, también, en las portuguesas. Y es que aunque todas las RUP sentirán los efectos de la mayor integración de estos estados vecinos, sólo las RUP fronterizas de alguno de estos países podrán entablar una cooperación transfronteriza en el marco de la PEV. Y este es el caso de Canarias[96] -y en menor medida Azores y Madeira- con Marruecos.

Las unidades territoriales contempladas son los niveles NUTS III (o equivalente) y II (o equivalente) [97]:

- *NUT III: Ruta marítima importante*. Por lo que se refiere a las NUTS III pueden ser terrestres o marítimas. En el primer caso se exige que sean fronterizas con uno o varios países socios y en el segundo que estén situadas a lo largo de rutas marítimas importantes. En Canarias, se distinguen dos unidades NUTS III: Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife. Y Azores y Madeira son consideradas, cada una de ellas, niveles NUTS III. De modo que es de suponer que todas ellas van a ser incluidas en

[93] "*A raíz de la Comunicación de julio de 2003 se determinaron qué recursos de los instrumentos financieros existentes podían dedicarse a los programas de vecindad. El nivel total de financiación para el periodo 2004-06 con instrumentos de asistencia externos asciende a 255 millones de euros (75 millones para TACIS, 90 millones para Phare, 45 millones para CARDS y 45 millones para MEDA). Unos 700 millones de euros se destinarán a las correspondientes fronteras interiores de la UE en el programa Interreg*". COM (2004) 373 final, pág. 28.

[94] Artículo 6 de la propuesta de Reglamento IEV. "*Art. 6. Tipo de programas. **1.-**La ayuda comunitaria se concederá en virtud del presente Reglamento a través de: a) programas nacionales o plurinacionales que cubran la ayuda a un país socio o aborden la cooperación regional y subregional entre dos o más países socios y en los que podrán participar Estados miembros; b) programas temáticos que aborden uno o más problemas específicos comunes a varios países socios y que puedan afectar a uno o más Estados miembros**; c) programas de cooperación transfronteriza** que cubran la cooperación entre uno o más Estados miembros y uno o más países socios en regiones limítrofes con su parte de la frontera exterior de la Comunidad Europea. **2.-** En virtud del presente Reglamento podrá prestarse ayuda comunitaria a la cooperación transregional entre países socios y Estados miembros en el marco de programas temáticos y de programas plurinacionales cuyo objeto sea la cooperación regional y subregional*". La letra negrilla es nuestra.

[95] Por lo que se refiere a la cooperación transfronteriza se dispone que: *"La selección de proyectos y la aplicación de los programas se encomendarán a estructuras conjuntas en las que intervendrán autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros de la UE y de los países socios*"; *Documento de estrategia*, *cit*., pág. 31.

[96] A lo que debe añadirse que dicho país (Marruecos) es, en el marco de la PEV, uno de los objetivos preferentes del EM al que pertenece esta RUP (España). Autores como MARTIN insisten en la importancia que para España tiene la relación con Marruecos. Pero, además, este autor advierte que la PEV surge de la reflexión que suscita en la UE la relación con los "nuevos vecinos" del este, y que sólo al final se decidió incorporar los países mediterráneos; un planteamiento del que deduce que la prioridad de la PEV la constituyen los países de Europa oriental y que le lleva a temer que la subsunción de todos los fondos de cooperación con los países vecinos (Phare, Tacis, Interreg, CARDS, MEDA) en un único instrumento (IPEV) sirva para desviar recursos desde el entorno mediterráneo hacia los países de Europa del este, sobre todo si se toma en consideración la velocidad -previsiblemente menor en los países del Magreb- de sus procesos de reforma. I. Martín, "La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?", *Real Instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos*, www.realinstitutoelcano.org , ARI nº137/2003, de 20.11.2003; *vid*. pág. 6.

[97] Propuesta de Reglamento sobre el IVE, *cit*., art. 8.

la lista de rutas marítimas importantes que -a estos efectos- ha de elaborar la Comisión para el período 2007-2013[98]; únicamente por sus propias características, puesto que la Comisión elaborará la lista en función de criterios geográficos y económicos, o, llegado el caso, atendiendo también a su condición de RUP.

- *NUT II: cuenca marítima común*. Respecto a las NUTS II se dispone que han de ser unidades costeras ribereñas de una cuenca marítima común a los EEMM y a los países socios. Tanto Canarias como Azores y Madeira son, cada una de ellas, NUTS II. Lo que presenta más dudas es el requisito geográfico. No en el caso de Canarias[99], vecina directa de Marruecos. Pero sí respecto a Madeira y Azores, cuya vecindad con Marruecos –sobre todo en el caso de Azores- es menos evidente.

- *Ampliación espacio transfronterizo.* Por último, se dispone que en determinados casos la elegibilidad podrá ampliarse a unidades territoriales limítrofes de las antes mencionadas. Y esto nos hace pensa en las RUP portuguesas. Y es que con independencia de los problemas relativos a la delimitación de los respectivos espacios marinos[100], lo que está fuera de toda duda es que Canarias es vecina directa de Marruecos. Y que Madeira, y en menor medida Azores, son vecinas de Canarias; de hecho, como sabemos, las tres constituyen uno de los trece espacios subvencionables actualmente por Interreg III-B: el espacio "Azores-Madeira-Canarias". De modo que en caso de considerarse que Azores y Madeira no son elegibles por sí mismas para programas de cooperación como unidades NUTS II, podrían serlo como vecinas de una NUT II que sí lo es (Canarias).

Y por lo que se refiere al número de participantes[101], se afirma que la regla general serán los acuerdos bilaterales; aunque podrán establecerse programas multilaterales en caso de travesías marítimas donde la distancia y otros factores no permitan una cooperación transfronteriza eficiente. Si bien se

[98] "*En el marco exclusivo de la **cooperación transfronteriza**, a fin de elaborar **la lista de** programas conjuntos mencionados en el apartado 1 del artículo 9, las asignaciones plurianuales indicativas y las **unidades territoriales elegibles para participar en cada programa**, así como uno o, si fuere necesario, más documentos de estrategia específicos se adoptarán con arreglo al procedimiento mencionado en el apartado 2 del artículo 26. En principio, estos documentos de estrategia específicos **cubrirán un período de siete años comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013***". Art. 7.3 de la propuesta de Reglamento sobre el IVE, *cit*., pág. 19; la negrilla es nuestra.

[99] Comisión mixta (Congreso-Senado) para la UE. Sesión de 15.6.2005. Secretario de Estado para la UE, D. Alberto Navarro González: "*Por primera vez Canarias va a poder disfrutar de la cooperación transfronteriza, de la que estaba excluida hasta ahora porque no existía el concepto de frontera marítima, sólo el de frontera terrestre, y hemos solucionado el problema de Las Palmas y Tenerife para que sea todo el Archipiélago elegible a estos efectos, aunque se hablaba de provincias, en este caso de Nut 3*". Diario de Sesiones de las Cortes generales, Comisiones mixtas: para la UE, 2005, nº36, pág. 29.

[100] Pueden consultarse, V.L. Gutierrez Castillo, *España y sus fronteras en el mar*, ed. Dykinson, Madrid, 2004; *vid*. págs. 227-231 (Canarias-Madeira) y págs. 276-280 (Canarias-Marruecos). E. Orihuela Calatayud, *España y la delimitación de sus espacios marítimos*, ed. Universidad de Murcia, 1989; *vid*. págs. 202-204 (Canarias-Madeira) y págs. 220-225 (Canarias-Marruecos).

[101] *Documento de estrategia*, *cit*., pág. 31.

advierte también que "*La cooperación normalmente tendrá lugar en el nivel NUTS III, salvo en el caso de los programas marítimos multilaterales, donde se autorizarán programas de cooperación a nivel NUTS II*". Parece que la cooperación entre unidades NUTS II no tendrá lugar, en principio, en el marco de programas bilaterales sino multilaterales (argumento que refuerza, llegado el caso, el razonamiento anterior sobre la inclusión de Azores y Madeira a través de Canarias); pero ¿las unidades NUTS III sólo podrán participar en programas bilaterales o también podrán hacerlo en programas multilaterales?

En cualquier caso, el país vecino de referencia para las RUP es Marruecos[102]; Argelia nos parece que en principio está demasiado lejos, aunque nada es descartable. De modo que la idea de multilateralidad nos remite, en sus múltiples posibilidades, a los niveles II (¿y III?) de España y Portugal y sus equivalentes marroquíes. En España los niveles II y III son las CCAA y las provincias, respectivamente; de modo que podemos pensar en Canarias y Andalucía (y ¿Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife y las provincias andaluzas costeras?). Y por lo que se refiere a Portugal: Azores, Madeira y Algarve; que son, cada una de ellas, NUT II y III [103].

Y, ¿en qué fase en encuentra, por lo que se refiere a la PEV, la relación con Marruecos? El inicio del proceso lo ha de marcar siempre la elaboración, por parte de la Comisión, de un *Informe estatal* en el cual se de cuenta de los progresos y grado de cumplimiento del acuerdo bilateral que existe con el correspondiente estado. El segundo paso es el *Plan de acción*, negociado individualmente con cada país sobre la base de los principios comunes fijados en el Documento de orientación y que define la actuación -que no sustituye sino que profundiza la relación establecida en el acuerdo bilateral- para los próximos cinco años; si bien durante ese período serán revisados y pueden ser modificados en función de los progresos[104]. Y la siguiente etapa sería ya la negociación de un *Acuerdo europeo de vecindad* que sustituyese al actual acuerdo bilateral.

[102] Por lo que se refiere a Canarias, la referencia a Marruecos por parte del actual gobierno español es clara. En este sentido pueden consultarse las intervenciones del Ministro de Asuntos exteriores y cooperación, D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé (sesión de 10.6.2004) y del Secretario de Estado para la UE, D. Alberto Navarro González (sesión de 11.11.2004) en la Comisión mixta (Congreso-Senado) para la UE. *Diario de Sesiones de las Cortes generales, Comisiones mixtas: para la UE*, 2004; nº6, pág. 26, y nº 18, pág. 20.

[103] En España, las Comunidades Autónomas y las provincias, autenticas unidades administrativas según el ordenamiento español, son incluidas en los niveles NUTS II y III, respectivamente, mientras que en el nivel NUTS I se procede a una división geográfica (Noroeste, Noreste, Comunidad de Madrid, Centro, Este, Sur, Canarias) que en parte (Madrid y Canarias) coincide con la del nivel II. En Portugal, se sigue un modelo parecido. En el nivel I se distinguen tres territorios: el continente y las dos islas (Azores y Madeira). En el nivel II, siguiendo lo que es la propia organización administrativa portuguesa, se diferencian siete zonas: las cinco regiones continentales (Norte, Algarve, Centro, Lisboa, Alentejo) y las dos regiones autónomas (Azores y Madeira). Y en el nivel III, se incluyen treinta zonas que –salvo Azores, Madeira y Algarve- se corresponden con unidades subregionales. *DO* L 154, de 21.6.2003, págs.. 21-23, 33-34.

[104] *ADOPCIÓN*. Los Planes de acción son propuestos por la Comisión, con la contribución del Alto Representante sobre los asuntos relacionados con la cooperación política y la PESC, tras conversaciones exploratorias con los países afectados; y se sugiere que se sometan a la aprobación de los respectivos Consejos de Cooperación o Asociación. De todas formas, si alguna de las acciones propuestas entraña la necesidad de actos jurídicos o negociaciones formales, la Comisión presentará las propuestas o recomendaciones pertinentes. *SEGUIMIENTO*. El seguimiento del cumplimiento de los Planes de acción tendrá lugar en las instituciones de los correspondientes Acuerdos de Asociación y Acuerdos de Colaboración y Cooperación.

Pues bien, lo que se ha hecho es empezar con los estados socios de Europa oriental y del Mediterráneo meridional que tienen en vigor Acuerdos de Colaboración y Cooperación o Acuerdos de Asociación[105]; un total de siete países entre los cuales se encuentra Marruecos. De modo que el Plan de acción de Marruecos, aprobado en febrero de 2005, se encuentra actualmente en fase de ejecución. Y, por tanto, la relación de la UE con Marruecos, que se remonta a los años sesenta[106], se concreta en estos momentos en un *Acuerdo de asociación* de partenariado euromediterráneo (Proceso de Barcelona)[107] y en un *Plan de acción* de partenariado estratégico de vecindad (Política europea de vecindad).

Al referirse a la cooperación transfronteriza, el Plan de acción para Marruecos menciona expresamente a las RUP, y lo hace en plural; lo que nos lleva a pensar de nuevo no sólo en Canarias sino también en Azores y Madeira[108]. A lo que debemos añadir la adecuación de la organización subestatal marroquí para asumir esta cooperación[109].

Partiendo de la evaluación de los resultados de este proceso de seguimiento y de la información aportada por los socios, la Comisión, con la contribución del Alto Representante para asuntos relacionados con la cooperación política y la PESC, presentará en un plazo de dos años un informe intermedio sobre los progresos alcanzados y otro informe en un plazo de tres años sobre la aprobación formal de cada plan de acción.

[105] *INFORMES DE PAÍSES*. En mayo de 2004, la Comisión presentó los Informes de un primer grupo de Estados: los socios de Europa oriental y el Mediterráneo meridional que tienen en vigor Acuerdos de Colaboración y Cooperación o Acuerdos de Asociación (Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania). Y en marzo de 2005, cuando los Planes de acción de los siete países citados ya habían sido aprobados, la Comisión presentó los Informes de un segundo grupo de Estados: estados que habían ratificado los correspondientes convenios bilaterales (Líbano, Georgia, Egipto, Azerbayán, Armenia). *PLANES DE ACCIÓN*. En diciembre de 2004, la Comisión presentó los Planes de acción correspondientes al primer grupo de países; fueron aprobados en febrero de 2005 y actualmente se encuentran en fase de ejecución. En cuanto a los Planes de acción del segundo grupo de estados, posiblemente sean aprobados a finales de 2005. Los Planes de acción ya aprobados comprenden diversos aspectos: 1.-Propuesta de asistencia para aproximar su legislación a la del a UE, con el objeto de mejorar el acceso al mercado interior; 2.- Propuesta de participación en un cierto número de programas comunitarios, especialmente en los ámbitos de educación, investigación, medio ambiente y audiovisual; 3.- Estimulación de la cooperación sobre las cuestiones de gestión de fronteras, de movimientos de población, de tráfico de seres humanos, de crimen organizado, de blanqueo de capitales y de criminalidad financiera y económica; 4.-Mejora de los vínculos con la UE en los ámbitos de la energía, los transportes y las tecnologías de la información; 5.-Intensificación del diálogo y de la cooperación en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y en materia de resolución de conflictos regionales.

[106] El primer acuerdo con Marruecos, en los años sesenta, fue de tipo comercial. En 1976 se concluyó ya un acuerdo de cooperación que, además de disposiciones comerciales, preveía apoyo financiero para el desarrollo socio-económico del país. Hasta 1996 el apoyo económico se concretó -además de los préstamos del BEI- en una serie de protocolos financieros (cuatro protocolos que supusieron un total de 1.091 millones de Euros). Y desde 1996 hasta 1999, en el programa MEDA I, que supuso un aumento considerable de la ayuda (616, 835 millones de Euros); a lo que deben añadirse, igualmente, los préstamos del BEI.

[107] En noviembre de 1995 se celebró en Barcelona una conferencia a las que acudieron los ministros de asuntos exteriores de los entonces 15 estados de la UE y de 12 países mediterráneos (Argelia, Autoridad palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía). La conferencia concluyó con la llamada Declaración de Barcelona que marco el inicio de un ambicioso programa de diálogo y cooperación (partenariado) en tres ámbitos: política y seguridad; economía y financiero; socio-cultural y humano. Si bien, los términos concretos del partenariado se establecerían a nivel bilateral mediante un acuerdo de asociación. Por lo que se refiere a Marruecos, dicho acuerdo de asociación (que pasaría a sustituir el Acuerdo de 1976) fue firmado en febrero de 1996, entró en vigor en marzo de 2000 y tiene una duración ilimitada. El apoyo financiero lo proporciona el programa MEDA II. Una información detallada sobre el apoyo financiero se recoge en el Informe sobre Marruecos: COM (2004) 373 final, de 12.5.2004, págs. 4-5.

[108] Dentro de las acciones, un total de 85, la nº 43 es la cooperación descentralizada. "*Coopération transfrontalière (43) Réitérer l'intérêt porté à la coopération transfrontalière, y compris avec les régions ultra périphériques de l'Union européenne mentionnées dans la communication de la Commission européenne du 24 mai 2004*"; pág. 21. Suponemos que cuando habla de la Comunicación del 24.5.2004, se refiere, en realidad, a la del 26.5.2004 (COM 2004 343 final).

[109] En el Informe sobre Marruecos se destacan los esfuerzos de descentralización iniciados con la revisión constitucional de 1992 y que se han visto continuados con la adopción de un marco legislativo en 1997 y de una nueva carta comunal

Por último, debemos advertir que el PEV ha despertado cierta inquietud, no sólo por lo que se refiere a su viabilidad como estrategia[110] sino también por lo que pueden ser sus efectos; y nos referimos especialmente a la reacción de Canarias que con ocasión del pleno de la CALRE de octubre de 2004 expuso claramente sus temores[111].

IV. EL ESTATUTO DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

Sin entrar en las concretas estrategias sectoriales, nos parece que dos son las ideas que definen la estrategia general propuesta para las RUP. En primer lugar, la modulación del derecho comunitario sobre la base del art. 299.2 CE; precepto incluido por el Tratado de Amsterdam (1997) y que sólo es aplicable a las RUP. Y en segundo lugar, su asociación al proceso de negociación de los acuerdos de la UE con los países que formen parte de las regiones en las que se integran las RUP; asociación que se produce, a nuestro juicio, sobre la base del principio de democracia participativa, consagrado formalmente por la Constitución europea (2004).

Un estatuto que todavía no es todo lo transversal que sería deseable y reclama la definición de un modelo de desarrollo sostenible para las RUP. Labor para cuya consecución y mantenimiento es aconsejable la constitución de un instrumento de evaluación sistemática.

Novedades, en la medida en que lo sean, que dependen del derecho comunitario derivado. Pues la Constitución europea, que todavía no ha entrado en vigor, no introduce cambios de planteamiento.

A) LA MODULACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO SOBRE LA BASE DEL ART. 299.2 CE

Por lo que se refiere a la *modulación del derecho comunitario* que sobre la base del

en 2001 (en vigor desde octubre de 2003); si bien, tanto el soberano como el gobierno, han señalado que la descentralización continua siendo un objetivo por el que seguir trabajando. La organización subestatal cuenta con las siguientes estructuras: regiones, prefecturas, provincias, comunas; todos ellos dotados de personalidad jurídica y autonomía financiera. COM (2004) 373 final, de 12.5.2004, pág. 7.

[110] Por ejemplo, Escribano ("¿Europeización sin…", *cit*.) no sólo denuncia cierta falta de claridad ("*falta una declaración clara de lo que realmente significa obtener una participación en el MUE*"; pág. 17) sino, también, el nivel de dificultad que presenta. Así, analiza el Plan de acción de Marruecos y concluye que, incluso dejando a un lado los problemas políticos (que sí tienen incidencia en la economía), la agenda de reforma propuesta es conveniente para un país de renta media, que no es el caso ni de Marruecos ni del resto de los países vecinos mediterráneos, a excepción de Israel (págs. 7-9).

[111] Advirtiendo que no se trataba de una crítica a la filosofía que inspira la PEV, y que de hecho consideraba urgente un giro en la política de la UE con los países de su entorno próximo, el representante canario manifestó con claridad *"las dudas o sospechas que encierra su ya inmediata implementación*". Se trata de un objetivo muy ambicioso que se dirige a un grupo muy heterogéneo de países y que exige, si quiere ser efectivo, una fuerte dotación financiera por parte de la UE a la que a lo mejor no están dispuestos todos los EEMM. A lo que debe añadirse el cumplimiento por parte de esos países vecinos de normas de calidad y medioambientales; elemento que a Canarias le preocupa respecto a Marruecos, competencia agrícola y turística y cuyo deterioro medioambiental marino afectaría a Canarias. Si bien también aludió al problema del Sáhara occidental, que teme que pueda convertirse, en caso de una negativa marroquí, en una nueva plataforma de exportación del terror. En definitiva, marcarse unos objetivos tan ambiciosos cuando hay tantos flecos pendientes, espe-

art. 299.2 CE[112] se puede/debe hacer en favor de las RUP, se insiste en seguir trabajando por conseguir una verdadera transversalidad. Una idea que a estas alturas ya resulta incuestionable como objetivo[113], pero todavía no como logro[114]. Y ello debido a la ausencia tanto de una metodología consolidada como de datos estructurados que permitan una evaluación más precisa de los handicaps y de las medidas de política económica aplicadas *ex ante* y *ex post* [115].

Y por lo que respecta a la concreta *modulación de la Política de cohesión*, igualmente sobre la base del art. 299.2 CE, debemos distinguir la cohesión económica y social, en la que la actuación comunitaria se dirige al problema de la ultraperiferia, de la cohesión territorial, en la que la actuación comunitaria se dirige a los territorios, reconociéndosele a las RUP -como novedad- la condición de fronteras activas de la UE:

- Por lo que se refiere a la cohesión económica y social, se pueden adoptar dos enfoques diferentes. O bien hacia las regiones ultraperiféricas (regiones afectadas por la ultraperiferia), o bien hacia la ultraperiferia (problema que padecen ciertas regiones, las RUP); y la Comisión ha optado por el segundo en el sentido de centrar la modulación de su actuación fundamentalmente en la ultraperiferia. Una decisión que ha tenido que tomar porque, frente al régimen actual, en el que todas las RUP forman parte de las regiones menos desarrolladas (actual objetivo nº1), en el próximo período de programación es probable que dos de las RUP abandonen esta categoría (futuro objetivo de Convergencia).

---

cialmente el financiero y el de los mecanismos de control, es algo que lleva al representante Canario a calificar el proyecto de infantil y a acusar a la UE de estar improvisando. Sesión plenaria de la CALRE: "Diálogo con los nuevos vecinos"; Milán, lunes 25.10.2004.

[112] Art. 299.2 CE: "*Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias. No obstante,* ***teniendo en cuenta la situación*** *estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido números de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo,* ***adoptará medidas específicas orientadas****, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo,* ***tendrá en cuenta*** *ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios. El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo segundo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas,* ***sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario****, incluido el mercado interior y las políticas comunes*". La letra negrilla es nuestra.

[113] En su último informe la Comisión confirma que, frente a la actuación centrada en las políticas estructurales y en el apoyo de las producciones tradicionales de agricultura y pesca, desde hace años, y muy especialmente desde la inclusión del art. 299.2 CE, la dimensión horizontal se ha ido imponiendo poco a poco. SEC (2004) 1030, *cit*., pág. 4.

[114] En su último informe la Comisión reconoce que ciertas políticas comunitarias no tienen en cuenta suficientemente las particularidades de las RUP y cita tres sectores en los que, en distinta medida, puede constatarse esta inadaptación: transportes, medio ambiente, mercado interior. SEC (2004) 1030, *cit*., págs. 46-47.

[115] SEC (2004) 1030, *cit*., pág. 49.

En efecto, si hasta ahora todas las RUP han formado parte de la categoría de regiones menos desarrolladas ha sido como resultado de aplicarles el mismo criterio que a cualquier otra región de la UE (PIB) y no porque se tuviese una especial consideración con ellas. Pero para el próximo período había que decidir si se seguía aplicando el mismo criterio (PIB), que conduciría a un resultado diferente (exclusión de dos RUP del grupo de regiones menos desarrolladas); o se les incluía automáticamente en la categoría por considerar que sus dificultades de desarrollo subsistían aun en caso de que su PIB superase el 75% de la media comunitaria. Y la Comisión ha optado por considerar que las regiones se sometan al régimen general (sólo las RUP con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria formarán parte del grupo de regiones menos desarrolladas), y que el tratamiento especial lo reciban a través de un programa específico.

El programa específico se integra formalmente dentro del objetivo Convergencia. De modo que el objetivo Convergencia se dirige a las regiones menos desarrolladas (entre ellas, la mayor parte de las RUP), a los Estados menos desarrollados (entre ellos, un EM-RUP) y al problema de la ultraperiferia (que, por definición, padecen todas las RUP).

En definitiva. Por su nivel de desarrollo en términos de PIB, las RUP serán catalogadas de acuerdo con los criterios generales y -con la diferencia de contar con un límite máximo de financiación superior al general- recibirán ayudas para uno u otro objetivo (Convergencia; Competitividad regional y empleo) como cualquier otra región. Y por sus dificultades de desarrollo derivadas de la ultraperiferia, contarán con un programa específico dirigido a contrarrestar, precisamente, los costes adicionales (ayudas a los servicios de transporte, almacenamiento, maquinaria y recursos humanos).

Una opción, la de acabar con el tratamiento unitario de las RUP, contra el que se han pronunciado el CdR, el PE y el CES.

- Por su parte, la cohesión territorial se dirige directamente a los territorios (nivel regional y local) ultraperiféricos. Frente al objetivo de cohesión económica y social, que se identifica claramente por la reducción de las diferencias de niveles de desarrollo económico y la mejora de la situación del mercado de trabajo, la cuestión de la cohesión territorial es -como advierte la Comisión- mucho más difícil de concretar. Pero si hubiese que identificarla sería con la idea de desarrollo equilibrado del territorio, un desarrollo que implique la igualdad entre los ciudadanos europeos cualquiera que sea el territorio considerado, muy especialmente por lo que se refiere al acceso a los servicios, a las infraestructuras y al conocimiento. Esto es, una cohesión que supera, completándola y reforzándola, la noción de cohesión económica y social[116].

No se trata, propiamente, de un objetivo nuevo (actual Interreg III) pero su peso es

[116] SEC (2004) 1030, págs. 50-51.

mucho mayor[117]; y, además, la consideración que reciben las RUP en virtud de su aceptación en los programas de cooperación transfronteriza supone un paso importante. En efecto, actualmente las RUP se enmarcan en espacios comunitarios más amplios (espacios transnacionales: Caribes, Azores-Madeira, Reunión) y participan en programas de cooperación territorial transnacional e interregional con otros territorios de la UE y de terceros estados. Pero será en el próximo período de programación cuando, además, se les reconozca la condición de fronteras activas de la UE al ofrecérseles la posibilidad de participar en los programas de cooperación transfronteriza con terceros países vecinos. Una ampliación que ha satisfecho al CdR, el PE y el CES.

B) ASOCIACIÓN A LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN DE TRATADOS CON ESTADOS VECINOS DE LAS RUP, COMO MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La idea de asociar las RUP a los procesos de negociación de tratados con estados de los que sean vecinos no es, a nuestro juicio, sino una manifestación del principio de democracia participativa. Es decir, que no es necesario acudir al 299.2 CE para justificar tal participación, aunque después el resultado de dichas negociaciones sí pueda ser la adopción de medidas que encuentren su base en el art. 299.2 CE.

De la misma manera que la "ciudadanía europea" se compone de algún elemento que no se exclusivo de la misma sino que también se reconoce a nacionales de terceros países[118], el estatuto de las "regiones ultraperiféricas" puede componerse de elementos afines a todas las regiones.

Y, ¿qué esto de la democracia participativa? Así enunciado es una novedad de la Constitución europea[119], si bien la idea lo que traduce es el propósito de apertura, diálogo y transparencia que desde hace años se han marcado, con más o menos éxito, las instituciones comunitarias. Y, por eso mismo, aunque la Constitución europea aun no ha entrado en vigor, es igualmente lícito referirnos a ella como justificación de esta asociación de las RUP a los citados procesos de negociación.

---

[117] En general pero, también, por lo que se refiere a las RUP. Así el PE afirma que "*El deseo es que desaparezcan las limitaciones geográficas impuestas por la naturaleza y los condicionantes derivados de las mismas. Para ello, es necesaria la voluntad política de concebir a favor de los ciudadanos y empresas de las regiones ultraperiféricas una "continentalización", la continuidad territorial que físicamente no existe. En este caso debe recurrir al nuevo pilar de la política de cohesión introducido por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el pilar de la cohesión territorial*". Exposición de Motivos del Informe del PE sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., pág. 14.

[118] La segunda parte del Tratado CE (arts.17-22) están dedicados a la ciudadanía europea, indicándose –entre otras cosas- que todo ciudadano tendrá derecho de petición ante el PE y derecho de queja ante el Defensor de Pueblo (art. 21). Dos derechos que, en realidad, se reconocen también a cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un EM (arts. 194 y 195 CE).

[119] Art. I-47: "*1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. 3.* ***Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas****. 4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus*

C) INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN SISTEMÁTICA Y DEFINICIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Comisión plantea también la conveniencia de un instrumento de evaluación sistemática de los condicionantes de las RUP y de las medidas comunitarias. Una necesidad que se percibe, en cierto modo, de manera inversamente proporcional a la satisfacción que proporcione la estrategia propuesta por la Comisión. Recordemos así cómo tanto el CdR como el PE y el CES han sido críticos con la Comunicación de la Comisión. Y ello, no tanto por las medidas que en ellas se contienen (con la salvedad de la ruptura del tratamiento unitario) sino, más bien, por las que no han sido formuladas: medidas que articulen y precisen con más detalle algunas de las propuestas (así, respecto al PGV); y, sobre todo, medidas que proporcionen un enfoque auténticamente global y transversal. Todas ellas –y muy especialmente el CdR y el PE- coinciden en señalar que la Comunicación de la Comisión es un gran paso adelante pero que, debido a sus carencias, no propone todavía una acción lo suficientemente ambiciosa e integrada como para garantizar el desarrollo sostenible de las RUP. Y de ahí la importancia que ambas, CdR y PE, conceden a la definición de un modelo de desarrollo sostenible y a la puesta en práctica de instrumentos que permitan una evaluación continua del impacto de las nuevas normativas comunitarias en las RUP. Una labor que debe ser asumida –y en esto es más claro el PE que el CdR- por las RUP, los EEMM-RUP y la Comisión[120].

En este mismo sentido, las RUP parecen considerar, a tenor de su intervención en el seminario sobre los AAE que tuvo lugar en junio de 2005, que parte de la dificultad está en formular la solución adecuada. Las RUP requieren medidas transversales y adaptadas (art. 299.2 CE) pero cómo dotar de contenido dichas medidas no es algo evidente. Hace falta estudiar la situación y realizar un esfuerzo de imaginación para encontrar las mejores soluciones transversales y adaptadas. Un proceso que tendrá más garantías de éxito en la medida en que cuente directamente con las propias RUP.

Es verdad que las RUP puedan defender sus intereses "desde dentro"[121], tanto en las propias instituciones/órganos comunitarios como en los EEMM-RUP; así, por lo que se refiere a los Dictámenes/Informes elaborados por el CdR, PE y CES nos encontramos con

atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. La ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten". La letra negrilla es nuestra.

[120] Dictamen del CdR sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., puntos 2.22-2.25. Informe del PE sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*.: exposición de motivos, pág. 14.

[121] En relación con las CCAA (marco general comunitario referido a todas las regiones y marco nacional referido a las regiones españolas) puede consultarse J. M Martín y Pérez de Nanclares, "Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma", en *Real instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos*, http://www.realinstitutoelcano.org, documento de trabajo nº55, (2005).

que: el ponente del Dictamen del CdR es D. Adán Martín Menis, presidente del Gobierno de Canarias; el ponente del Informe del PE es D. Sergio Marques, eurodiputado portugués nacido en Madeira; y la ponente del Dictamen del CES fue la representante española, Dña. Margarita López Almendáriz. Pero esto no tiene por qué excluir su actuación directa, pues en ningún caso debe entenderse como consecuencia de una deficiencia en los mecanismos comunitarios o nacionales que deban articular dichos intereses; y buena prueba de ello fue el Memorandum conjunto presentado por los EEMM-RUP y las RUP en junio de 2003: aunque los EEMM-RUP velan por los intereses de las RUP, consideraron interesante que las propias RUP presentasen su propia aportación[122].

Y a estas alturas, el bagaje es amplio. Los informes y comunicaciones de la Comisión (2000, 2000, 2004)[123] han provocado a su vez, antes y después de su adopción, distintos documentos por parte no sólo de las instituciones y órganos comunitarios (PE[124], CdR[125], CES[126]), sino también de las propias RUP[127] y de los estados a los que pertenecen[128]. Documentos que son tenidos en cuenta por la Comisión y a los que deben añadirse diferentes estudios[129]. Pero falta por dar el paso definitivo. En palabras del PE: "*la expectativa de definir y ejecutar una acción ambiciosa, amplia e integrada en pro del desarrollo sostenible de las regiones ultraperiféricas todavía no se ha llevado a la práctica*"[130].

[122] Acerca de este Memorándum puede consultarse I. Socorro Quevedo, "El memorándum conjunto de España, Francia, Portugal y las Regiones ultraperiféricas sobre el desarrollo del artículo 299.2 TCE", en *Hacienda canaria*, www.gobiernodecanarias.org/haciendacanaria/, nº5 (2003), págs. 195-207.

[123] COM (2000) 147 final, de 14.3.2000; COM (2002) 723 final, de 19.12.2002; COM (2004) 343 final, de 26.5.2004; COM (2004) 543 final, de 6.8.2004; SEC (2004) 1030.

[124] Además del Informe sobre la Comunicación de la Comisión, ya citado, debemos destacar su resolución sobre los problemas de desarrollo de las RUP, de 24.4.1997 (*DO* C 150, de 19.5.1997) y su resolución relativa al primer informe que presentó la Comisión sobre la aplicación del 299.2 CE, de 25.10.2000 (*DO* C 197, de 12.7.2002, pág. 197).

[125] Además del Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión, ya citado, debemos destacar su Dictamen sobre y su resolución relativa al primer informe que presentó la Comisión sobre la aplicación del 299.2 CE; Dictamen titulado "La problemática de las regiones ultraperiféricas y la aplicación del artículo 299, de 13.12.2000; CR/2000/156 (*DO* C 144, de 16.5.01, pág. 11).

[126] Además del Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión, ya citado, debemos destacar su dictamen: "Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea"; 29.5.2002; CES/2002/682.

[127] Las RUP han elaborado dos Memoranda; uno en 1999 (5.3.1999) y otro en el 2003 (2.6.2003, *cit*.). Además, con posterioridad a la publicación de la Comunicación de la Comisión elaboraron el "Comunicado de los Presidentes de las regiones ultraperiféricas sobre la Comunicación de la Comisión Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas", remitido a la Comisión el 17.6.2004.

[128] Los EEMM-RUP también han elaborado dos Memoranda. Uno en 1999 (España, noviembre 1999; Francia y Portugal, 10.12.1999) y otro en 2003 (Memorándum conjunto de los tres países de 2.6.2003).

[129] En mayo de 2003, el entonces Comisario de Política regional, Sr. Barnier presentó los resultados de un estudio realizado sobre las regiones insulares (parte I) y las RUP (parte II) al que ya nos hemos referido con anterioridad. Documento que, según palabras del Comisario, formaba parte de una serie de estudios que había iniciado la Comisión con el objeto de preparar la política regional para el período posterior a 2006. Fuente: Unidad de información de la Dirección General de Política Regional de la Comisión europea (pagina Web de la Comisión).

[130] Informe del PE sobre la Comunicación de la Comisión, *cit*., pág. 14.

D) LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Además de las novedades que les afectan por su condición de regiones[131], la situación de las RUP apenas se han visto modificada, desde un punto de vista general, por la Constitución europea. Que recordamos, una vez más, que todavía no está en vigor.

El actual art. 299.2 CE pasa a recogerse en los artículos IV-440.2 (ámbito de aplicación territorial)[132] y III-424 (medidas específicas)[133] prácticamente con la misma redacción. Aunque lo cierto es que su localización dentro de la Constitución no fue la misma en los distintos proyectos.

En efecto, aunque el actual art. 299.2 CE se encuentra ubicado en la parte de "Disposiciones generales y finales" (parte sexta del Tratado de la CE), los primeros borradores de la Constitución europea situaban el precepto que debería servir de base para la adopción de medidas específicas en secciones que restringían su alcance: en un primer momento en la Sección de política regional, Sección incluida en el Título de políticas y acciones internas; y después en una Sección aparte a la de política regional pero igualmente incluida en el Título de políticas y acciones internas[134]. Si bien finalmente se ha incluido en el Título VII (Disposiciones comunes) de la Parte III (De las Políticas y funcionamiento de la Unión); nos referimos, por supuesto, al art. III-424[135].

Por último, tan sólo citar la referencia que se hace a las RUP en materia de ayudas de Estado[136].

---

[131] M. Sobrido Prieto, "El papel de las regiones en la Constitución europea", en *Revista general de derecho europeo*, www.iustel.com, nº8 (2005).

[132] Art. IV-440.2: "~~*Las disposiciones del*~~ *El presente Tratado se* ~~*aplicarán*~~ *aplica a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y las Islas Canarias,* ***de conformidad con lo dispuesto en el artículo III424***". El subrayado (que identifica las palabras del TCE que ya no aparecen en la Constitución europea) y la negrilla (que identifica las palabras nuevas que propone la Constitución europea) son nuestras.

[133] Art. III-424 de la Constitución europea: "*Teniendo en cuenta la situación* ~~*estructural social y económica*~~ *social y económica estructural de* ~~*los departamentos franceses de Ultramar*~~ *Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y las Islas Canarias,* ~~*caracterizada*~~ *agravada por su* ~~*gran*~~ *lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica* ***respecto*** *de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo, el Consejo* ~~*por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo*~~ *adoptará, a propuesta de la Comisión,* ~~*medidas específicas*~~ *leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeos orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación* ~~*del presente Tratado*~~ *de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.* ~~*El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como*~~ *Los actos contemplados en el primer párrafo abarcarán, en particular, las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos* ~~*estructurales*~~ *con finalidad estructural y a los programas horizontales* ~~*comunitarios*~~ *de la Unión. El Consejo adoptará* ~~*las medidas contempladas en el párrafo segundo*~~ *los actos contemplados en el primer párrafo teniendo en cuenta las características y exigencias* ~~*especiales*~~ *particulares de las regiones ultraperiféricas, sin* ~~*poner en peligro*~~ *menoscabar la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico* ~~*comunitario*~~ *de la Unión, incluidos el mercado interior y las políticas comunes*". El subrayado (que identifica las palabras del TCE que ya no aparecen en la Constitución europea) y la negrilla (que identifica las palabras nuevas que propone la Constitución europea) son nuestras.

[134] FABERON, J.-Y. (dir.): *L'outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, ed. La Documentation francaise, 2004 ; *vid*. pág. 111.

[135] Por su parte, el art. 440.2. se sitúa en la Parte IV (Disposiciones generales y finales).

[136] La Constitución europea (art. III.167.3) retoma la regulación actual (art. 87.3 CE) añadiendo una referencia explícita a las RUP. Art. III-167.3 de la Constitución europea: "*Podrán considerarse compatibles con el mercado* ~~*común*~~ *interior: a)*

V. CONCLUSIÓN

¿Cuál es finalmente la respuesta al interrogante planteado como punto de partida? ¿Puede hablarse, propiamente de modificación del estatuto de las RUP?

Lo cierto es que se proponen medidas que, de ser aprobadas, tendrán una repercusión sobre el estatuto de las RUP. La aplicación del criterio del PIB para identificar a las regiones menos desarrolladas supondrá una fragmentación en el tratamiento unitario que hasta ahora habían recibido las RUP. Y la aceptación de las RUP en los programas de cooperación transfronteriza las presenta como fronteras activas de la UE. De modo que si nos parece excesivo calificar estos cambios como una modificación, sí puede hablarse, al menos, de una evolución en el estatuto de las RUP.

Una evolución cuya carácter imperfecto viene dado por el hecho de no haber conseguido todavía una auténtica transversalidad en la estrategia propuesta para las RUP.

las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, ***así como el de las regiones contempladas en el artículo III-424, habida cuenta de su situación estructural, económica y social***". El subrayado (que identifica las palabras del TCE que ya no aparecen en la Constitución europea) y la negrilla (que identifica las palabras nuevas que propone la Constitución europea) son nuestras.