

XXIX REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES

LA EXCEPCIÓN INSULAR EN LA UNIÓN EUROPEA. LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS Y LA AMPLIACIÓN DE LA UE.

Jesús Hernández, Universidad de La Laguna

e-mail jfhdez@ull.es

La quinta ampliación de la Unión Europea, que culmina con la incorporación de 10 nuevos países de Europa Central y Oriental a partir de 2003, ha hecho que pasen a un primer plano los problemas derivados de la diversidad y disimetría existentes en una Europa constituida a corto plazo por 25 países y 267 regiones diferentes: a las actuales 211 regiones NUTS-2 se incorporarán otras 56.

Los países candidatos incrementarán la superficie y la población de la Unión en un 23% y en un 20% respectivamente, dando lugar no sólo a una ampliación sin precedentes de las disparidades económicas de la Unión, sino a un cambio geográfico de la estructura de las disparidades.

Una de las consecuencias principales se refiere a las políticas regionales, y sobre todo a las consecuencias de la modificación de los niveles de renta y la elegibilidad para la aplicación de los fondos europeos; ello reviste especial interés en las consecuencias de la modificación de los umbrales de las regiones Objetivo 1, pues previsiblemente después del 2006 la gran mayoría de las mismas estaría en los países de nueva adhesión.

Sin embargo, existe una excepción, consagrada por la Legislación Europea (art. 299.2 del Tratado de Ámsterdam): las Regiones Ultraperiféricas (RUPs), constituidas por 7 regiones de Francia, Portugal y España que, en razón de su lejanía y limitaciones estructurales conservarían un estatus especial que podría garantizar su prioridad en el acceso a los fondos europeos.

En la presente comunicación se analizan las causas de este estatuto especial, las características del mismo, y las estrategias encaminadas a su mantenimiento más allá del 2006, en orden a convertirlo en permanente, aspecto que se ha convertido en objetivo fundamental para dichas regiones.

1. La otra Europa: regiones ultramarinas, periféricas e insulares.

La Unión Europea suele considerarse como un heterogéneo conjunto de Estados y regiones, cuya complejidad ha ido haciéndose más evidente a lo largo de los años. En una primera escala de análisis la dimensión territorial europea se manifiesta en ciertas regularidades que se aprecian en grandes bloques estatales: la Europa Mediterránea, los países Nórdicos, la Europa del Este o la Europa Central tendrían características de cierta semejanza que incluso favorecería estrategias político-económicas comunes. Pero es dentro de una escala regional donde la diversidad aumenta: el concepto de la 'Europa de las Regiones' es expresión de esta realidad diversa y muestra la necesidad de una aproximación multiescalar en la resolución de los problemas de desarrollo de la Unión, y la importancia de la definición de áreas homogéneas en las que las políticas sean más efectivas.

Una de las consecuencias de esta diversidad y complejidad ha sido que las políticas comunitarias regionales hayan ido adquiriendo una creciente importancia partiendo de la valoración de los condicionantes y mecanismos de aplicación y gestión en escalas subestatales. Si un primer hito fue la creación del FEDER en 1975 y sus sucesivas reformas de 1988 y 1993, la formulación de la Estrategia Europea de Desarrollo Territorial en 1999 (ESDP) ahonda más en esta concepción regional y territorial global de las políticas de desarrollo.

Ello ha sido progresivamente asumido por la Comunidad Europea, de forma que las escalas urbano-regionales se consideran como el nivel clave de la planificación estratégica a través del cual se ha de poner en práctica la ESDP.

Un ejemplo de esta perspectiva la constituye la iniciativa comunitaria Interreg. En el período 1994-1999, dentro de la sección Interreg IIC se promovían "visiones territoriales" a plazo más largo para cada una de las siete "áreas transnacionales" reconocidas en Europa: Mar Báltico; Mar del Norte; Espacio Atlántico; Área Metropolitana del Noroeste (NWMA); Europa Central-Adriático-Danubio (ADRIANUBE); Mediterráneo Occidental y Alpes Latinos; y Europa del Sudoeste. Para esta iniciativa, las agrupaciones regionales mencionadas proporcionaban el contexto para la planificación estratégica a nivel regional y metropolitano

En la iniciativa en curso Interreg IIIB (2000-2006) aparece un mayor número de *macrorregiones*, 11 en total, resultado de la aparición de nuevas, la

reagrupación de antiguas o de la división de otras: Espacio Latino; Archimed; Área Atlántica; Mar Báltico, Espacio central adriático y danubiano europeo; Mar del Norte; Europa Noroccidental; Periferia Septentrional; Europa del Sudoeste; Mediterráneo Occidental; y (lo que es especialmente significativo para la exposición), las Regiones Ultraperiféricas.

Las Regiones Ultraperiféricas (RUPs) constituyen un conjunto regional que forma parte de una Europa relativamente poco conocida, una Europa insular y alejada del continente europeo, que mantiene con la Unión diferentes regímenes de asociación diferentes del resto, y que también accede de forma diferente a las políticas regionales comunitarias.

Esta singularidad se remonta a la época de constitución y formación de las Comunidades Europeas, pues varios países tenían en el momento de la adhesión territorios autónomos, ubicados en general lejos de los Estados de pertenencia, con acuerdos especiales con sus metrópolis. Tales acuerdos se han mantenido dentro de la UE, con especificidades que se encuentran recogidas por en el Derecho Primario europeo en el Tratado de la Unión. Existen 34 de estas regiones y territorios (figura 1), 30 de las cuales son insulares, y dentro de este amplio conjunto, pueden establecerse tres categorías.



Figura 1: Regiones Ultraperiféricas (RUPs) y Territorios y Países Ultramarinos (TPUs)

1. Los Países y Territorios Ultramarinos (PTU). Los veinte PTUs no forman parte constitutiva de la Unión Europea, si bien tienen relaciones especiales con la Unión (en gran parte ya desde el Tratado de Roma) y quedan a mitad de camino entre las antiguas colonias, que alcanzaron la independencia (en concreto, la mayor parte de los estados ACP) y las RUPs, que están integradas. La Sección IV del Tratado de Roma de 1957 (y posteriormente el Tratado de Ámsterdam) ya definió convenios de asociación especiales con los PTUs, constituyendo el Fondo Europeo de Desarrollo (FED, que también se orientaba al desarrollo de antiguas colonias), y promoviendo medidas específicas.

En este sentido, el artículo 187 establece que el Consejo debe adoptar medidas detalladas y procedimientos para las asociaciones entre la UE y PTU. Estas medidas han sido aplicadas mediante sucesivas Decisiones del Consejo, en intervalos quinquenales aproximadamente, por medio de las que se ha confirmado y regulado esta asociación en términos generales a las Convenciones de Yaoundé/Lomé; la última ha sido la Decisión del Consejo 2001/822, que prevé regir la relación de la UE con los PTU (y países ACP) hasta el 2011. Esta Decisión provee de un nuevo 'instrumento crediticio de inversión', sustentado por el Banco Europeo de Inversiones y un presupuesto financiero para proyectos de desarrollo en los próximos cinco años que alcanza los 175 M€, bajo el FED; ahora bien, estas regiones no pueden acceder a los fondos regionales europeos.

Buena parte de los antiguos PTUs (casi todos los continentales) alcanzaron la independencia en la década de 1960, al término del período colonial. Algunos se adhirieron primero a la Asociación de Estados Africanos y Malgache, constituida en Yaoundé en 1963, y posteriormente al grupo ACP. Otros, sin embargo, se mantuvieron dentro de la Unión en las condiciones previstas para los PTUs.

Los PTUs incluyen 11 territorios británicos (Anguilla, Islas Cayman, Georgia del Sur e Islas Sándwich del Sur, Montserrat, Pitcairn, Santa Elena y sus dependencias, Territorio Antártico Británico, Territorios británicos del Océano Índico, Islas Turk y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, y Bermudas); 6 territorios franceses (Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, Territorios australes y antárticos Franceses, Islas Wallis y Futuna, Mayotte, y St. Pierre y Miquelon); 2

territorios holandeses (Aruba y las Antillas neerlandesas); y un territorio danés (Groenlandia), que si bien abarcan varios millones de km², en conjunto no alcanzan el millón de habitantes.

2. *Las regiones ultraperiféricas (RUPs)*. Las siete RUPs de la Unión Europea son Martinica, Guadalupe, Guayana Francesa, Reunion, Canarias, Madeira y Azores. Alejadas entre 1.500 y 10.000 km respecto de sus respectivas metrópolis, estas regiones (6 de ellas de carácter insular) al mismo tiempo que forman parte integral de la Unión Europea pertenecen a áreas geográficas y económicas no europeas (Guillaumin, 2000).

Las RUPs tienen un reconocimiento legal específico desde Maastricht con la Declaración 26 anexa al Tratado, que fue incorporada como parte del Derecho Primario de la UE en el Tratado de Ámsterdam en el art. 299.2. Esta sección del artículo explícitamente reconoce algunas singularidades, en orden a superar los límites y dificultades estructurales para el desarrollo de las RUPs:

“... 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 número 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”.

En un primer análisis, se constata que las regiones ultraperiféricas tienen en común su reducida superficie, la elevada densidad de población (excepto Guyana), el alejamiento de sus metrópolis y su menor nivel de ingresos que la media europea (tabla 1)

Tabla 1. Información estadística de las RUPs

	Area (km ²)	Población 2001, 1999*	Densidad (hab/ km ²)	Distancia: Capital de la metrópolis-capital de la región (km)	PIB 2000 (Meuros)	PIB per capita 2000 (Purchasing Power Standards)	PIB per capita 2000 EU15=100 (PPS)
Açores	2.330	237.855	100	1.500	2.046	11.683	52
Canarias	7.424	1.630.105	220	2.000	24.308	17.526	78
Guadeloupe*	1.705	422.222	245	6.756	5.703	13.025	58
Guyane *	85.534	156.790	2	7.500	2.307	12.139	54
La Réunion *	2.507	706.180	281	9.370	8.425	11.401	50
Madeira	797	251.223	326	1.040	3.014	16.827	74
Martinique*	1.128	381.325	336	6.830	5.994	15.230	67

Fuente: INE, *Recenseamento Geral da População e Habitação 2001*; INSEE, *Le Recensement de 1999*; INE/ISTAC, *Censo de población 2001*; Eurostat (2002) *Regional GDP per capita in the EU and candidate countries in 2000*, purchasing power standards,

3. Otras islas y pequeños territorios. No pueden incluirse en las dos categorías anteriores, pero tampoco se integran plenamente en la UE. Se pueden computar siete: algunos no forman parte integral de la Unión, aunque mantienen acuerdos especiales, normalmente en explotación de pesquerías y en determinadas ventajas comerciales: las Islas Faeroe, las Islas del Canal, y la Isla de Man. Los otros cuatro territorios si bien están formalmente integrados, también tienen regímenes de adhesión específicos (bajo protocolos especiales efectivos desde la incorporación de los estados de pertenencia a la CE): las Islas Åland, Gibraltar, Ceuta y Melilla, pequeños territorios bien delimitados que si bien en algunos casos iniciaron su integración en la UE en condiciones semejantes a otras alguna de las RUPs, no llegan a incorporar en el Derecho Primario europeo denominación específica al no justificar las características de dificultad estructural que se le atribuyen a aquellas.

Puede afirmarse que las diferencias entre estas regiones están determinadas por su régimen de vinculación jurídico con la Unión (derivado a su vez de una serie de circunstancias de diversa índole), y no se deben a características económicas o geográficas exclusivas.

Por ejemplo, los Departamentos Ultramarinos (Départements d'Outre Mer: DOMs) y los Territorios Ultramarinos (Territoires d'Outre Mer: TOMs) franceses están ligados constitucionalmente a Francia y ambos sufren de las desventajas geográficas y económicas derivadas su aislamiento y reducidas dimensiones, pero los DOMs están reconocidos como integrantes de las RUPs (art. 299.2), mientras que los TOMs forman parte del grupo de los TPUs cuya vinculación con la UE está determinada en la IV sección del Tratado de Ámsterdam (arts. 182-188). Esta diferencia se debe a que, cuando Francia entró en la UE, los TOMs ya tenían una dilatada autonomía legislativa, por lo que continuaron con esta amplia autonomía fuera de la UE, si bien se procuró un régimen especial de vinculación promoviendo acuerdos que tuvieran como objetivo básico (art. 182 del Tratado de Ámsterdam) "... fomentar de modo más eficaz el desarrollo económico y social de los PTU, desarrollar las relaciones económicas entre los PTU y la Unión Europea y tener en cuenta en mayor medida la diversidad y especificad de cada PTU, incluidos los aspectos referentes a la libertad de establecimiento"

2. Insularidad y ultraperificidad: una aproximación conceptual

La definición de insularidad no es objeto de pleno consenso ni para la investigación ni para los diferentes organismos internacionales (Hernández y Simancas, 2003), pero sí se coincide que, en cualquier caso se debe optar por la *pequeña* insularidad como concepto susceptible de definición, pues en islas relativamente grandes (Gran Bretaña, Japón), las especificidades de la insularidad serían irrelevantes. En cuanto a nuestro objeto de análisis, y en nuestro ámbito de referencia, para la Unión Europea (Eurostat) en la definición de insularidad se introducirían criterios de accesibilidad y políticos: una isla sería una superficie de al menos 1 km² permanentemente habitada por un mínimo de 50 personas, no conectada al continente con infraestructuras permanentes, separada de él por una distancia mayor de 1 km y donde no esté situada la capital del Estado.

De acuerdo esta definición, las 26 regiones insulares de la UE (sin incluir a los numerosos territorios ultramarinos que, como se ha mostrado anteriormente, a pesar de pertenecer a países integrantes, no forman parte de la Unión y por tanto no deben computarse) abarcan 109.423 km² y albergan unos 14 millones

de habitantes, es decir, alrededor del 3,4% de la superficie y de la población del conjunto de la Comunidad.

A la insularidad se le ha atribuido condición desventajosa para el desarrollo, y ello ha sido reconocido por el Derecho Primario de la Comunidad de forma explícita: en el Tratado de Ámsterdam, los Arts. 154¹ (referente a las redes transeuropeas), 158² (que afecta a las bases legales de las políticas de cohesión) y 299(2) (referente a las Regiones Ultraperiféricas), en el que incidiremos más adelante, y la Declaración anexa No. 30³ sobre las regiones insulares (que define las obligaciones que respecto de las islas tiene la UE).

Estos textos son de importancia fundamental en cuanto manifiestan la asunción que el poder político comunitario tiene de la condición de insularidad y, por tanto, justifican la existencia de políticas específicas en razón de características diferenciadas asociadas a dicha condición, lo que se ha traducido en una serie de acciones que han tenido una gran relevancia en las Islas, desde las iniciativas REGIS a los programas POSEI, condicionados todos ellos también con un objetivo que se revela como fundamental en el horizonte isleño: la consecución del Estatuto Permanente que garantice la pervivencia indefinida de un acceso preferente a los fondos estructurales europeos, especialmente tras la incorporación a la Unión de los nuevos países de renta muy inferior a la media comunitaria y que bajo los criterios actuales dejaría fuera de buena parte de dicha financiación al Archipiélago Canario, y que el principal argumento de las Islas para el mantenimiento de su condición de importante receptor de financiación comunitaria descansa en las limitaciones estructurales que lleva aparejada la insularidad y la lejanía.

Parece claro que la pequeña insularidad lleva aparejada una serie de limitaciones estructurales, de las que se podría hacer un listado más o menos

¹ “La Comunidad deberá tomar en cuenta en particular la necesidad de conectar a las islas, áreas aisladas y regiones periféricas con las regiones centrales de la Comunidad”

² “En orden a la promoción del desarrollo armónico, la Comunidad desarrollará y favorecerá acciones conducentes al fortalecimiento de la cohesión social y económica. En particular, la Comunidad tendrá como objetivo la reducción de las disparidades entre los niveles de desarrollo de las regiones menos favorecidas o islas, incluyendo las áreas rurales”

³ “La Conferencia reconoce que las regiones insulares sufren de desventajas estructurales vinculadas a su carácter insular cuya permanencia perjudica a su desarrollo económico y social. La conferencia, reconoce que la legislación de la Comunidad debe tener en cuenta esos inconvenientes y que cuando así se justifique deben tomarse medidas específicas a favor de estas regiones en orden de su mejor integración dentro del mercado interior en condiciones favorables”.

amplio o exhaustivo, que se podría ampliar: reducida dotación y escasa variedad de recursos naturales, (que además tienen a menudo valor estratégico, empezando por el propio territorio, pero incluyendo también a agua y energía); propensión a especialización productiva (monocultivos, turismo), a menudo orientada a mercados exteriores con una importante vulnerabilidad y exposición a las condiciones internacionales de toda índole; problemas de cualificación de la mano de obra; influido en parte por lo antedicho, en las pequeñas regiones insulares son habituales el elevado desempleo y la escasa movilidad laboral; estrecho margen de maniobra de las políticas económicas y dificultad para adaptaciones rápidas a contextos cambiantes; etc. (Hernández y Simancas, op. cit.)

En cualquier caso, la insularidad debe considerarse como una especialidad regional asociada a reducido tamaño y accesibilidad, y por tanto no tendría por qué vincularse con la categoría geográfica nominal de isla: por ejemplo, el caso de la Guyana Francesa, región ultraperiférica como los otros seis archipiélagos de la UE, o el caso de los estados continentales de la AOSIS⁴, como Belice.

En este sentido, la pequeña insularidad adquiere relevancia en cuanto se asocia en circunstancias extremas a la ultraperiféricidad, concepto éste que es de capital importancia para Canarias hasta el punto que constituye un eje director de la actuación política y se aprecia como elemento decisivo en los análisis regionales del Archipiélago (Consejería de Economía, Hacienda y Comercio, 2001), en cuanto existe una asociación directa entre pequeña insularidad y grado extremo del doble eje cartesiano que se puede definir en las magnitudes tamaño/accesibilidad; un mayor aislamiento se traduciría en una mayor singularidad respecto de los territorios continentales, y el caso extremo se traduciría en la ultraperiféricidad

Ahora bien, independientemente de la relevancia o irrelevancia analítica como singularidad exclusiva, sí es cierto que las consecuencias de la insularidad han sido decisivas en términos de política económica, pues estas características están en la base del tratamiento diferenciado del Archipiélago y, por tanto, de sus especificidades. Y no sólo en las circunstancias actuales dentro de la Unión

⁴ Acrónimo de la Alliance of Small States Island States, constituida en 1994 bajo los auspicios de la ONU por 42 estados (básicamente países ACP) y que tiene objetivos relativos a la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Europea, sino desde una perspectiva histórica: todos los regímenes especiales y las políticas compensatorias de los ámbitos suprarregionales han estado sustentadas en gran medida por la condición insular, desde el Régimen de Puertos Francos a los sucesivos REF y hasta llegar a la condición específica de la ultraperiféricidad, que puede comprenderse como el nuevo rótulo en el que de forma más ajustada se tratan de incluir las características estructurales que condicionan el desarrollo isleño.

Ahora bien, independientemente de la relevancia o irrelevancia analítica como singularidad exclusiva, sí es cierto que las consecuencias de la insularidad han sido decisivas en términos de política económica, pues estas características están en la base del tratamiento diferenciado de Canarias y, por tanto, de sus especificidades. Y no sólo en las circunstancias actuales dentro de la Unión Europea, sino desde una perspectiva histórica: todos los regímenes especiales y las políticas compensatorias de los ámbitos suprarregionales han estado sustentadas en Canarias en gran medida por la condición insular, desde el Régimen de Puertos Francos a los sucesivos REF y hasta llegar a la condición específica de la ultraperiféricidad, que puede comprenderse como el nuevo rótulo en el que de forma más ajustada se tratan de incluir las características estructurales que condicionan el desarrollo isleño.

En cuanto al concepto de ultraperiférico/ultraperiferia, fue aplicado por primera vez en las resoluciones de la Comisión de las Islas de la Conference des Regions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM) en Saint Denis, Reunion, en septiembre de 1987; los años siguientes este término ha sido usado con frecuencia y finalmente asumido de forma explícita por la UE. Sin embargo, es necesario llevar a cabo una definición más ajustada, y dentro de ella se pueden identificar tres aproximaciones principales en esta discusión terminológica (Fortuna et al, 2001; Hernández et al, 2002)

1. Una primera, que identificaría diferencias en los procesos de desarrollo e integración para justificar las diferentes políticas. Ello está explícito en el "Informe de la Comisión sobre las medidas para implementar el Artículo 299(2). Las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea (COM, 2000), y está implícito en el Tratado de Ámsterdam. Al especificar las regiones que se incluyen dentro del concepto de ultraperiferia, el Tratado de Ámsterdam delimita ciertos aspectos del concepto con la intención de usarlos como

argumento justificativo. Así, la aplicación de actuaciones específicas se justifica por la consideración de la existencia de dificultades estructurales socioeconómicas derivadas de esa naturaleza ultraperiférica. En este sentido, el Informe de la Comisión establece que seis de las siete regiones incluidas se encuentran entre las más pobres de la Unión, y destaca además el bajo nivel de renta (59% de la media comunitaria en su estimación) y (excepto en las islas portuguesas) las muy elevadas tasas de desempleo. Esta situación estaría en la base de la justificación de políticas económicas específicas. Los condicionantes explicativos del atraso de estas regiones serían básicamente el alejamiento, la insularidad, el reducido tamaño, los relieves accidentados, el clima y la dependencia de un reducido número de productos.

2. La segunda perspectiva trata de construir indicadores que destaquen las diferencias entre los procesos de desarrollo y que por tanto justifiquen políticas específicas. Ello sucede en el trabajo de Eurisles (Hache, 1997) acerca de las disparidades regionales y la insularidad. De acuerdo con este estudio, el concepto de ultraperiferia no se debe limitar al de isla o insularidad, y se caracteriza por cinco factores, básicamente restrictivos, cuyo resultado confiere singularidad. Dos son de naturaleza estrictamente geográfica: lejanía y condiciones climáticas (que determinan producciones tropicales o subtropicales); otros dos son de carácter político-institucional: papel adicional como frontera de la UE y regímenes jurídicos específicos; la última sería la debilidad socioeconómica.

Puede destacarse la debilidad socioeconómica asociada a la insularidad (aunque la Guayana francesa no es insular tiene características de aislamiento semejantes), que también se refleja en la accesibilidad, independientemente de la distancia a las regiones centrales, pues de ella se deriva la restricción a la vía aérea o marítima en el transporte de mercancías y personas; este factor en sí mismo constituiría un fuerte elemento de aislamiento.

El acceso a la información no tiene las mismas restricciones técnicas que en el caso de mercancías o personas, pero las inversiones necesarias iniciales pueden constituir una limitación, ya sea durante la construcción o bien durante su funcionamiento, debido a los más elevados costes para los usuarios.

Estas limitaciones tienen consecuencias, no sólo en términos del coste de la provisión del servicio, sino también (y más importante), en términos de las

distorsiones en los mercados para estos servicios. De hecho, es habitual encontrar monopolios en los sistemas de transporte y comunicaciones en las UPRs.

3. La tercera y última perspectiva incide en los procesos de desarrollo e integración de las UPRs y en la promoción de desarrollo sostenible, como sucede en el trabajo de Fortuna et al. (2001). De acuerdo con estos autores, la ultraperiféricidad sería un fenómeno económico y social asociado a una estructura geográfica caracterizada por dos atributos: tamaño y distancia. El tamaño reducido implicaría que los escasos recursos de estas regiones sólo podrían ser movilizados plenamente por mercados exteriores, de forma que sin conexiones exteriores, las regiones insulares constituyen ámbitos fragmentados incluso a la escala regional. La consecuencia de ello sería la escasez de suelo, el tamaño reducido del mercado interior, la dificultad en la movilización de capital riesgo, las deficiencias en formación laboral y las diseconomías de escala en la dotación de servicios de utilidad pública adecuados.

Por tanto, y siguiendo a los autores mencionados, desde un punto de vista económico, la ultraperiféricidad podría considerarse una singularidad tecnológica, pues los recursos están disponibles pero están limitados en su movilización por los niveles de desarrollo tecnológico, singularmente en las conexiones exteriores. De hecho, en las regiones ultraperiféricas no encontraríamos funciones de producción con economías de escala en declive, sino más bien procesos tecnológicos truncados en la movilización, producción, distribución o consumo de recursos. Ahora bien, la tecnología, al interactuar entre hombre y naturaleza, es consecuencia del ambiente social a través de los procesos de demanda, oferta, difusión del conocimiento, adaptación e innovación. Por ello, la ultraperiféricidad, caracterizada por una demanda remota y unos recursos limitados modifica no sólo los procesos tecnológicos sino también las estructuras organizacionales e incluso las identidades socioculturales de estos territorios.

Los factores tamaño/accesibilidad no sólo constituyen un problema de recursos limitados, sino también otra faceta de la ultraperiféricidad: una 'compulsiva identidad espacial' (Fortuna et al., op. cit.). La importancia de las islas es también de carácter cultural-patrimonial, y este carácter está condicionado por

las características sociales y ambientales de cada ámbito insular. Así, se suelen asociar cada región ultraperiférica con paisajes estereotipados: Canarias con las playas y el turismo, Azores con el vacuno y las praderas, Guadalupe con la caña de azúcar y las playas caribeñas (Hache, 2000).

Ahora bien, si puede identificarse una identidad espacial como característica resultante del tamaño y el aislamiento de estas regiones ultraperiféricas, no es tan fácil establecer un límite con otras realidades geográficas con diferentes modelos de tamaño y acceso.

La figura 2 define cuatro tipos de regiones mediante el cruce de dos factores determinantes de la ultraperifericidad: tamaño y acceso, e identifica otros tipos de situaciones determinadas por la geografía: centralidad, perifericidad y marginalidad, en diferentes momentos de avance tecnológico asociado a la conectividad. Una región central tendría accesibilidad y dimensión; una periférica tendría dimensión pero no accesibilidad; una región marginal sería accesible pero no tendría dimensión; finalmente, una región ultraperiférica tendría escasas dimensión y accesibilidad. En una sociedad interconectada deberían añadirse las áreas conectadas y desconectadas.

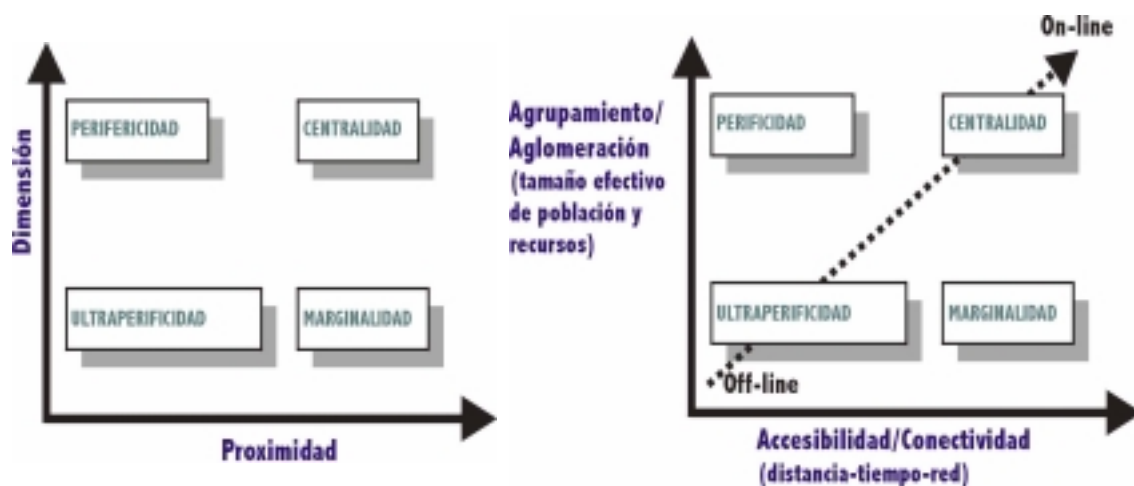


Figura 2: Magnitudes de definición de la ultraperifericidad.

FUENTE: Adaptada de Fortuna et al y de Hernández et al

En cualquier caso, el tamaño está asociado normalmente con capacidad productiva y la accesibilidad puede definirse en términos de posibilidades de consumo (Fortuna et al., op. cit.). Al tratarse de regiones no es inmediata la relación entre capacidad productiva y consumo, no sólo porque puede haber capacidades no totalmente exploradas, sino por la existencia de mecanismos de distribución especiales a través de los cuales, por ejemplo, algunas regiones

más ricas financian a las menos productivas sufragando servicios públicos e inversiones.

3. La evolución y la estrategia de Canarias y las RUPs en su vinculación con la UE

Hasta julio de 1991, la relación entre Canarias y la Unión Europea estuvo regida por el Protocolo 2 del Acta de Adhesión de España, que establecía que el Archipiélago eran parte de la Unión (como Ceuta y Melilla o Gibraltar, pero no como los PTUs), aunque quedaba excluida de dos de los principales instrumentos de la Unión: la Tarifa Exterior Común (TEC) y la Política Agraria Común (PAC).

Tras una larga controversia entre los principales agentes políticos y socioeconómicos, en 1991 la Autonomía canaria valoró como más conveniente integrarse en la TEC y en la PAC, y el Parlamento Regional aprobó esa plena integración. Ello se debió en buena medida a que al aproximarse el final del período transitorio subsiguiente a la incorporación formal de 1986, aparecían importantes amenazas, derivadas de la plena integración del resto del Estado, especialmente en relación con la TEC.

De esta forma, el Consejo de la Unión Europea aprobó la incorporación gradual de Canarias dentro de la TEC, en un período que debería finalizar en 2001 (Regulación del Consejo 1911/91 sobre la aplicación de las provisiones de la Ley Comunitaria a las Islas Canarias). De forma semejante, en relación con la PAC, la medida más significativa fue el programa POSEI (**P**rogramme d'**O**ptions **S**pécifique à l'**É**loignement et l'**I**nsularité), que fue aplicado originalmente a los DOMs franceses (Decisión del Consejo 89/687/EC), y que fue ampliado a **Can**arias (POSEICAN: Decisión del Consejo 91/314/EC) y a **M**adeira y **A**zores (POSEIMA: Decisión del Consejo 91/315/EC). El núcleo de las medidas asociadas al POSEI se orientó al mantenimiento de las producciones locales, coexistiendo con un régimen especial de abastecimiento (REA) de productos básicos, tanto para garantizar disponibilidad como precios adecuados. Aparte de ello, Canarias ha conseguido mantener un Régimen Económico Fiscal especial, sustentado en una serie de singularidades fiscales de enorme importancia, especialmente en la fiscalidad directa (la Reserva para

Inversiones en Canarias⁵), e indirecta (el Impuesto General Indirecto de Canarias, que sustituye al IVA comunitario, y los tributos a la importación), pero también en determinados instrumentos de promoción del desarrollo económico como la Zona Especial Canaria⁶.

En la última década de su integración, las Islas Canarias han registrado un desarrollo muy destacado, en parte favorecido por la integración, con decisivos cambios en la estructura económica y territorial. Buena parte de ello ha estado condicionado a la recepción de muy importantes cantidades de fondos europeos que han servido sobre todo para realizar una muy importante inversión en infraestructuras que ha actuado como multiplicador del propio desarrollo económico y ha propulsado a otras actividades.

En este sentido, no se puede hablar de políticas regionales orientadas al desarrollo de las regiones ultraperiféricas hasta la década de los años 80. Con anterioridad, la búsqueda de marcos legales o acuerdos especiales se orienta en su resolución en dos frentes: con los gobiernos nacionales y con las instituciones comunitarias, que están más interesadas con el desarrollo de la Comunidad en su conjunto que con las especificidades regionales, al menos hasta la década de los ochenta. El hito en este proceso fue la aparición de la dimensión regional de Europa, comenzando con la fundación en 1975 del FEDER, pero también pueden destacarse la constitución de la Asamblea de las Regiones Europeas, la firma del Acta Única Europea (especialmente el art. 130 sobre la Política de Cohesión), la consolidación del principio de subsidiariedad o las 4ª y 5ª reformas de los Fondos Estructurales.

En el caso de las RUPs, la constitución en 1986 del Grupo Interservicios sobre los TOM, DOM, Azores, Madeira, Canarias, Ceuta y Melilla, fue decisiva, pues

⁵ La RIC establece la reducción de la base imponible del Impuesto de Sociedades en la cuantía destinada a esta Reserva, con una dotación máxima del 90% de los beneficios no distribuidos del periodo impositivo, o una deducción en la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta en el caso de las personas físicas. El objetivo de este instrumento consiste en facilitar la autofinanciación de las empresas canarias. En los últimos años, la dotación que a este fin han dedicado las empresas canarias asciende a unos 1.800 Meuros anuales (CESCAN, Informe Anual 2003).

⁶ La ZEC se materializa en áreas delimitadas en las que se favorece la implantación de empresas ofertando muy baja fiscalidad ligada a la creación de empleo estable en actividades productivas.

a partir de él se desarrollaron los programas POSEI conjuntamente a dos iniciativas comunitarias sucesivas: REGIS I y REGIS II⁷.

En el período actual 2000-2006, hay una serie de circunstancias de gran relevancia, que han conducido a que uno de los principales retos de las RUPs lo constituya la consecución de un Estatuto Permanente que permita seguir manteniendo niveles financiación semejantes a los actuales más allá del 2006, cuanto la ampliación hacia el Este de Europa desvíe presumiblemente gran parte de los fondos a estas regiones, que en gran mayoría serán Objetivo 1. En el período actual, las regiones Objetivo 1 (22% de la población) absorben cerca del 70% de los fondos estructurales. Ello es especialmente importante para Canarias (alrededor del 75% del ingreso medio de la UE-15), que quedaría fuera de este intervalo.

Para implementar las medidas que permitan superar estos y otros *handicaps*, la Comisión (COM, 2000) ha propuesto una estrategia de desarrollo sostenible para las regiones ultraperiféricas, basada en tres objetivos básicos:

1. *Continuación de la ayuda a las actividades económicas tradicionales*
2. *Relanzamiento a través de la diversificación de la actividad económica, y*
3. *Cooperación regional.*

Para el desarrollo de esta estrategia pueden definirse tres grupos de instrumentos y políticas:

1. El uso de los Fondos Estructurales provenientes de las Iniciativas estatales y comunitarias. Todas las RUPs en la actualidad Objetivo 1, lo que les permite el acceso ventajoso a la financiación de la UE, y el mantenimiento de esta condición más allá del 2006 constituye un objetivo primordial. Ello ha sido entendido tanto por el poder político autonómico como por la propia sociedad, y constituye uno de los ejes directores del debate social y político en la actualidad: durante el período 2000-2006, Canarias (4% de la población española) conseguirá de las diferentes Iniciativas provenientes de fondos europeos alrededor de 2.642 Meuros (7% del global asignado a España), un 49,4% más que en anterior período 1994-1999, lo que representa una cantidad próxima al 60% del presupuesto anual del Gobierno autónomo.

⁷ La Iniciativa Comunitaria REGIS adoptada en 1992, se orientó a fomentar la integración de las RUPs dentro de la Comunidad, y fue continuada por REGIS II, que incluyó también determinados programas para canalizar fondos estructurales, por un total de 600 Meuros durante el período 1994-1999.

2. La promoción de la Cooperación Regional. La estrategia se dirigiría al desarrollo de la cooperación con los países ACP y los PTUs que estén en el ámbito geográfico de las RUPs. Ahora bien, las vinculaciones preferenciales de estos países puede constituir un elemento contraproducente para las RUPs, al hacerlas más vulnerables a una competencia exterior favorecida por la UE. Consecuentemente, se trata de conseguir que las RUPs actúen como agentes dinamizadores de la integración regional en estas áreas (lo que está explícito, por ejemplo en la Iniciativa INTERREG), pero bajo ciertas garantías de compensación en caso de pérdida de situación ventajosa derivado de ello.

3. El desarrollo de la Sociedad de la Información, lo que implica tanto oportunidades como riesgos, pues, por un lado, puede estimular la mejora del conocimiento y el aumento de la productividad y el surgimiento de nuevas actividades, pero por otro lado puede promover indirectamente la relocalización del control fuera de las regiones, como por ejemplo el control por parte de grandes tour operadores en los circuitos turísticos. En cualquier caso, y tal y como se ha planteado anteriormente, la plena inserción de las regiones ultraperiféricas en la Sociedad de la Información y la promoción de la conectividad es una buena manera de reducir el aislamiento y la marginalidad.

4. Conclusiones

Las RUPs europeas constituyen un conjunto regional con características semejantes y con objetivos comunes: el mantenimiento de las ventajas derivadas de la asunción por parte de la Comunidad de la necesidad de compensar limitaciones estructurales derivadas de su alejamiento y reducida dimensión. La justificación teórica de esta calificación de ultraperiféricidad descansa sobre diversos conceptos asociados a esas limitaciones (en buena medida asociados a la pequeña insularidad que comparten seis de las siete regiones), que pueden ser contradictorios o más generales y que han de ser constantemente esgrimidos por las RUPs para garantizar el mantenimiento de dicho estatus, inicialmente en el Derecho Primario Europeo, es decir, en la nueva Constitución Europea.

La principal ventaja de la consecución de un Estatuto Permanente por parte de las RUPs consiste en su calificación como regiones Objetivo 1, independientemente de que, más allá del 2006, los umbrales de referencia puedan dejar fuera de este ámbito al menos, a Canarias, la región más

desarrollada de las RUPs. Este flujo de inversiones ha contribuido decisivamente a la modernización y al desarrollo de estas regiones, y aún asumiendo una significativa reducción de fondos en razón de una mayor cantidad de regiones a repartir, el mantenimiento de esta posición relativa constituye un objetivo estratégico esencial para estas regiones, y singularmente para Canarias.

Bibliografía

ASÍN CABRERA, M.A. (1988) *Islas y archipiélagos en las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid.

BROOKFIELD, H.C. (1990) "An approach to islands", en Beller, P, d'Ayala, G., y Hein, P.L. (Eds.) *Sustainable Development and Environmental Management of Small Islands*. Paris, UNESCO, pp. 23-34.

CEC (1997) *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Europe*. CEC, Brussels.

CEC (1999a) *ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. CEC, Luxembourg.

CEC (1999b), *The structural funds and their coordination with the cohesion fund. Guidelines for programmes in the period 2000-2006*.

CEC (2000) *Commission Report on the measures to implement Article 299(2). The outermost regions of the European Union*, COM(2000) 147 final, Brussels.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS (1996) "Precisiones metodológicas en torno a la insularidad", en *La economía, la sociedad y el empleo en Canarias en 1995*, Las Palmas de Gran Canaria, páginas 255-259.

FERNÁNDEZ MARTÍN, F. (Ed.) (1999) *Islas y regiones ultraperiféricas de la Unión Europea*. Parlamento Europeo

FORTUNA, M., DENTINHO, T. & VIEIRA, J. (2001) *Os Custos da Perifericidade*. Parlamento Europeu

GODENAU, D. Y HERNÁNDEZ MARTÍN, R. (1996): "Insularidad: ¿Un concepto de relevancia analítica?", *Estudios Regionales*, 45, páginas 177-192.

GORTÁZAR, L. Y MARÍN, C. (1999): *Turismo y Desarrollo Sostenible. La experiencia insular*, Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife

GUERSENT, O (2001) *The Regional Policy of the European Union: A Balance and an Outlook*, *Regional Studies*, 35 (2), 163-167.

GUILLAUMIN, P. (2000) *La dimension ultrapériphérique de l'Union Européenne*. Mimeo, Paris.

HACHE, J.-D., 1997, *Statistical Indicators of Regional Disparities Generated by Insularity*, Eurisles.

HACHE, J.-D., 2000, *Quel statut pour les îles d'Europe?*, CRPE, L'Harmattan,

Paris.

HERNÁNDEZ, J. et. al (2002) "Digital Information and Communication Technologies (ICTs), opportunity for the development of the rural collectivities in Ultraperipheral Regions of EU. The case of the Canary Islands".

<http://www.keihanna->

[plaza.co.jp/ictpi2002/proceedings/ProceedingsOfICTPI2002-0815-Rev.1.pdf](http://www.keihanna-plaza.co.jp/ictpi2002/proceedings/ProceedingsOfICTPI2002-0815-Rev.1.pdf)

HERNÁNDEZ, J. y SIMANCAS, M. (2003) "Capítulo 8. Canarias, Región Insular", en *Consejo Económico y Social de Canarias. Informe anual 2003*. pp. 453-494.

KEATING, M. & LOUGHLIN, J. (eds.) (1997) "The Political Economy of Regionalism". London, Frank Cass.

KEATING, M. (2001) "Rethinking the Region. Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia". *European Urban and Regional Studies* 8(3), pp. 217-234.

LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2001) El hecho diferencial canario: ultraperifericidad e insularidad. Vector, n. 18 pp. 77-85

LOUIS LEGRAND ET ASSOCIÉS, GRUPO SEMA & INESC PORTO (2001) *El impacto de las tecnologías de la información y de la comunicación en las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea*. D.G. de la Sociedad de la Información,.

OLAUSON , P. (2002) "Autonomy and the European Island Regions. A categorisation of Island Regions in Europe", en The Islands of the World VII International Conference, University of Prince Edward Island.

RIVERO, J.L. ET AL.(2001) *Los factores diferenciadores de las Regiones Ultraperiféricas en relación con las continentales*. CSE, S/C de Tenerife