



**Govern de les Illes Balears**



**Illes Balears**  
*amb*  
La Presidència  
Espanyola de la  
**Unió Europea**



## **Propostes de millora per al tractament dels territoris insulars en el marc de la política regional europea**

---

Projecte de declaració final  
(Versió 04-02-2010)



La política regional és el principal mitjà comunitari al servei dels territoris insulars per a superar-ne les limitacions estructurals i per a aprofitar-ne el potencial de desenvolupament i creixement. No obstant això, fa falta una millora d'aquesta política per a possibilitar que les illes, que són part integrant del mercat únic europeu, en treguin profit plenament, tant en termes econòmics com socials. Aquesta millora ha d'incloure diferents aspectes que es detallen a continuació.

## 1. Introducció d'avaluacions d'impacte de la insularitat per a crear un marc més adaptat

La reforma de la Política Regional ha d'anar acompanyada, al mateix temps, de la creació d'un **marc comunitari integrat que respongui amb eficàcia a les limitacions a què s'enfronten els territoris insulars europeus** en termes de desenvolupament i competitivitat, i a la vegada els ha d'oferir la possibilitat d'explotar-ne el potencial. Amb aquesta finalitat, **és important que totes les mesures i polítiques de la Unió Europea amb un impacte sobre les illes europees vagin precedides d'avaluacions d'impacte que tenguin en compte aquesta dimensió insular**. Les avaluacions ajudarien a crear aquest marc integrat per a adaptar, quan fos necessari, les polítiques europees a les condicions específiques dels territoris insulars. Aquesta iniciativa permetria evitar que certes polítiques tinguessin repercussions negatives o que hi haguessin contradiccions entre diferents polítiques, per a així contribuir a augmentar la capacitat de les illes de participar en el creixement de la Unió i reforçar-ne a la vegada la cohesió.

## 2. L'ampliació dels criteris d'elegibilitat basats en el PIB per càpita

En la programació 2007-2013 el PIB per càpita s'ha utilitzat com a únic indicador per a definir l'elegibilitat de les regions en el marc dels objectius establerts en la Política Regional. Això no permet mostrar la complexitat de la noció de cohesió. Aquest indicador ignora que la cohesió implica una dimensió molt més àmplia, que inclou components socials, ambientals, territorials i altres de relacionats amb la innovació i l'educació. Conseqüentment, s'haurien de dissenyar i utilitzar nous indicadors que tinguessin en compte aquestes dimensions per a establir l'elegibilitat de les regions a determinats instruments.

En el cas insular, la utilització del PIB com a criteri resulta inadequada per a poder-ne entendre d'una manera satisfactòria la realitat i per a posar de manifest les diferències que separen les illes de la resta del territori de la Unió Europea. **Nous indicadors, que utilitzassin dades estadístiques més pertinents, haurien de proporcionar una imatge estadística ben definida del nivell de desenvolupament de les illes i una comprensió satisfactòria de les regions amb desavantatges geogràfics permanents.**

En aquest sentit, la informació estadística molt territorialitzada és fonamental per a saber què succeeix a les illes de la Unió Europea i per a detectar-ne disparitats i desigualtats estructurals. Per això cal assignar recursos extraordinaris a recopilar dades o elaborar indicadors adequats i a aconseguir la consideració de tots els territoris insulars com a unitats estadístiques diferenciades. Cal evitar, com succeeix freqüentment amb les illes properes al continent, que s'oculti la situació d'una illa a causa de la integració en un conjunt estadístic més vast, de nivell NUTS II, però la realitat territorial de la qual és objectivament diferent.

**En absència d'una classificació en NUTS II, és important que la situació d'un territori insular es pugui apreciar a partir del nivell de nomenclatura estadística comunitària més propera per a la qual es disposi de dades** (per exemple, el nivell NUTS III s'hauria de poder utilitzar, si arribàs el cas, per a tenir en consideració el PIB per càpita d'una illa, en lloc d'amalgamar-la amb el continent veí).

### 3. Una consideració especial per a les regions insulars europees

L'article 174 del Tractat, que fixa l'objectiu de la cohesió econòmica, social i territorial, reconeix que les illes pateixen desavantatges geogràfics greus i permanents. Advoca també per prestar-los una atenció especial en el marc de les accions destinades a les regions menys afavorides. A causa dels diferents desavantatges que suporten (sobretot els relacionats amb l'aïllament o amb la grandària limitada), les illes són regions desfavorides a escala territorial i, amb molta freqüència, a escala econòmica i social. **La Política de Cohesió ha d'abordar la situació insular no sols a través de la Política Regional, sinó també a través de les diferents polítiques comunitàries amb impacte territorial significatiu sobre el desenvolupament d'aquestes regions.**

A més, cal concedir un esment especial a les illes afectades no per un, sinó per diversos desavantatges dels que s'indiquen en l'article 174 del Tractat, com és el cas de les illes muntanyoses o les molt escassament poblades. El mateix es pot dir dels arxipèlags que es veuen afectats per una doble o múltiple insularitat. Aquests territoris pateixen desavantatges addicionals derivats de la seva fragmentació i de la seva dimensió geogràfica limitada. Assenyalem igualment la situació d'un bon nombre d'illes costaneres que tenen greus desavantatges lligats a la microinsularitat. Tot això fa que les limitacions que imposa la insularitat s'accentuin i que sovint hi hagi una falta de serveis per a la població.

**El reconeixement de la insularitat per part de la Política Regional europea i altres polítiques comunitàries ha d'anar acompanyat per l'acceptació que els desavantatges que la insularitat suposa tenen un cost, i que aquest cost és molt més elevat quan s'afronten situacions en què els desavantatges són múltiples. Aquesta acceptació s'ha de plasmar concretament en l'assignació d'incentius proporcionals a la intensitat dels desavantatges. L'objectiu últim és assegurar unes possibilitats de desenvolupament més equiparables a les de la resta de territoris europeus.**

Des d'aquesta perspectiva, convé recordar que la majoria d'illes europees es caracteritzen –a més de la insularitat– per ser regions perifèriques situades a les fronteres externes de la Unió Europea. Es tracta d'un factor geoestratègic que s'ha de tenir en compte, ja que aquests territoris estan exposats amb freqüència als riscos inherents a la seva ubicació: proximitat a zones de conflicte; immigració irregular o tràfics de diferents tipus; exposició a la contaminació marina d'origen accidental o intencionat, etc. Posant en marxa una política de cohesió territorial que contribueixi a la prosperitat dels territoris insulars i al manteniment de la població, la Unió Europea contribuirà a reforçar la seguretat de les seves fronteres i, per tant, a la pròpia estabilitat.

A més, s'ha d'esmentar la contribució de les illes a la diversitat de la Unió, tant en el terreny ambiental (hàbitats, endemismes, etc.) com cultural (llengua, patrimoni arquitectònic, gastronomia, tradicions, etc.). És legítim doncs assignar mitjans per a protegir l'etnobiobiodiversitat de les illes, atès que, a més de constituir un patrimoni cultural de gran valor, sovint inclouen les claus per a aconseguir una explotació sostenible dels recursos naturals.

### 4. Un enfocament integrat i flexible per a tractar la situació dels territoris insulars

**S'ha de crear un marc integrat (polític, jurídic, financer) per a tractar la situació de les illes europees, el qual ha de permetre la flexibilitat necessària per a tenir en compte la gran diversitat d'illes.**

És innegable que, a causa de factors com la dimensió geogràfica o demogràfica, l'aïllament, la disponibilitat de recursos naturals, el clima o, fins i tot, la història o el context polític, les illes europees presenten unes situacions molt variades, ja que cada illa és en si un cas particular. Per tant, no es poden aplicar exactament les mateixes mesures i les mateixes solucions a totes les illes sense tenir present aquesta realitat.

Però també és cert que, malgrat la seva considerable varietat, el fet de ser territoris aïllats i limitats diferencia les illes de la resta del territori europeu. Econòmicament fràgils, ecològicament vulnerables, les illes són llocs on la interacció entre distints factors –econòmics, socials, ambientals– tendeix a ser especialment ràpida i brutal.

Així doncs, les illes necessiten, potser més que qualsevol altre indret, l'aplicació d'un enfocament integrat de les diferents polítiques, tant horitzontalment (mitjançant un plantejament intersectorial en les principals polítiques amb impacte territorial –PAC, PDR, PPC, ajudes estatals...), com verticalment (associant les dimensions regional, nacional i comunitària).

**Des del punt de vista comunitari, una primera passa cap a l'enfocament integrat podria ser la creació dins la Comissió Europea d'un "grup interserveis" per a les illes o, en general, per als territoris amb desavantatges geogràfics o demogràfics greus i permanents.**

La complexitat i la diversitat de les situacions insulars requereixen igualment que la legislació i les polítiques comunitàries donin mostres de certa flexibilitat amb aquests territoris. **El fonament d'aquest marc podria ser tolerar, per principi, l'aplicació a les illes de mesures d'adaptació al dret comunitari, sempre que aquestes mesures contribueixin a reforçar la cohesió territorial de la Unió Europea, compleixin el criteri de proporcionalitat, no posin en dubte els fonaments de les polítiques comunitàries ni alterin significativament el funcionament del mercat interior.**

Mencionem, com un exemple de les mesures que s'han de prendre, el cas de les directrius sobre les ajudes estatals amb finalitat regional, que autoritzen la concessió d'ajudes per a assumir part del sobrecost de transport que afecta les empreses. Aquesta mesura, que actualment només s'autoritza a les regions amb baixa densitat de població o a les regions ultraperifèriques, es podria estendre a totes les regions insulars sense que això ocasionés distorsions d'importància (l'import de les ajudes és, per definició, proporcional al cost).

## **5. Aplicar el principi de proporcionalitat per a avançar cap a la cohesió territorial**

És innegable que, a mesura que s'ha avançat en la integració europea, hi ha hagut cert reconeixement formal de la insularitat des de l'aspecte normatiu. Però els exemples són bastant desiguals, i encara que alguns mereixin ser destacats (en l'àmbit del transport marítim, especialment), tot just es pot parlar d'un esforç coordinat. En canvi, s'ha de destacar que, en el terreny financer, el reconeixement de la insularitat gairebé no s'ha manifestat o ho ha fet d'una manera molt secundària. Si bé un gran nombre d'illes ha rebut, en un moment o un altre, ajudes de les polítiques estructurals, aquesta ajuda se'ls ha concedit generalment sobre la base de criteris comuns al conjunt de la Unió (especialment, el PIB per càpita) i no sobre la base de la realitat insular.

No obstant això, és indiscutible que, en molts casos, resulta més onerosos engegar les polítiques públiques a les regions insulars (i més encara a les illes muntanyoses o als arxipèlags) que al continent. La importació de materials o serveis, l'absència d'economies d'escala, les dificultats del terreny, etc., es tradueixen en necessitats financeres més elevades. **Perquè l'aplicació d'una mateixa política tindrà un cost major, sembla legítim que les polítiques comunitàries assumeixin els sobrecosts i respectin estrictament el principi de proporcionalitat.**

En aquest context, s'ha de recordar que l'article 170 del Tractat, relatiu a les xarxes transeuropees, subratlla la necessitat de millorar els enllaços entre les regions perifèriques i insulars i les regions centrals de la Unió. **Amb els ulls posats en l'augment dels mitjans destinats a les xarxes transeuropees de transport, comunicació o energia, sembla legítim que, per a respondre a les**

**obligacions del Tractat, es destinin proporcionalment més mitjans als projectes que concerneixin a les regions insulars.**

## **6. La reconsideració de les normes per a la cooperació transfronterera**

La programació 2007-2013 ha reconegut per primera vegada les illes europees com a elegibles per a la cooperació transfronterera, dins de l'Objectiu de Cooperació Territorial de la Política Regional. Aquesta novetat es deu a l'acceptació de les fronteres marítimes com a tals. No obstant això, l'establiment d'un criteri de distància màxima de 150 km entre fronteres regionals marítimes ha provocat que algunes illes n'hagin quedat excloses i no puguin presentar projectes de cooperació transfronterera. De la mateixa manera, hi ha illes europees que, a pesar de conformar fronteres externes de la Unió Europea, han quedat excloses de la cooperació transfronterera en el marc de la Política Europea de Veïnatge.

Aquestes limitacions no tenen en compte que la mar és una barrera natural que separa territoris independentment de la distància que hi hagi entre aquests. **Això, juntament amb característiques que les illes comparteixen amb moltes regions transfrontereres, com la falta d'accessibilitat, l'aïllament o l'allunyament dels principals centres econòmics, justifica l'eliminació de qualsevol criteri de distància per a definir una regió marítima com a transfronterera. Si no és així, i si hi ha algun tipus de limitació, seria més apropiat per a la situació de les regions marítimes i insulars que la condició de territori transfronterer fos aplicada al cas de conca marítima.**

## **Conclusions**

Una Política de Cohesió reformada seguint aquestes recomanacions no serà plenament efectiva per a superar les limitacions derivades de la insularitat si no forma part d'un marc integrat de polítiques comunitàries per als territoris insulars. Aquest marc ha de servir per a cobrir d'una manera coherent tots els problemes a què s'enfronten les illes i evitar possibles efectes nefasts o contradictoris entre polítiques. Els àmbits que s'haurien d'incloure en aquest marc integrat són:

- el transport
- l'educació i l'ocupació
- la investigació, el desenvolupament tecnològic i la innovació
- la competència i la política industrial
- el medi ambient, l'energia i l'aigua
- l'agricultura i la pesca

Qualsevol mesura o iniciativa comunitària en aquests àmbits hauria d'anar precedida d'avaluacions d'impacte per als territoris insulars, per a permetre més adaptació de les mesures i polítiques comunitàries a les condicions d'un sol territori o a les compartides per diversos territoris.