



Govern de les Illes Balears



Illes Balears
amb
La Presidència
Espanyola de la
Unió Europea

eu 2010.es

Propuestas de mejora para el tratamiento de los territorios insulares en el marco de la política regional europea

Proyecto de Declaración Final
(Versión 04.02.3010)

La política regional es el principal medio comunitario al servicio de los territorios insulares para superar sus limitaciones estructurales y para aprovechar su potencial de desarrollo y crecimiento. No obstante, hace falta una mejora de esta política para posibilitar que las islas, que son parte integrante del mercado único europeo, saquen plenamente provecho, tanto en términos económicos como sociales. Esta mejora debe incluir diferentes aspectos que se detallan a continuación.

1. Introducción de evaluaciones de impacto de la insularidad para crear un marco más adaptado

La reforma de la Política Regional debe ir acompañada al mismo tiempo de la creación de un **marco comunitario integrado que responda con eficacia a las limitaciones a las que se enfrentan los territorios insulares europeos** en términos de desarrollo y competitividad, ofreciéndoles al mismo tiempo la posibilidad de explotar su potencial. Con este fin, **es importante que todas las medidas y políticas de la UE con un impacto sobre las islas europeas vayan precedidas de evaluaciones de impacto que tomen en cuenta esa dimensión insular.** Las evaluaciones ayudarían a la creación de este marco integrado para adaptar, cuando fuera necesario, las políticas europeas a las condiciones específicas de los territorios insulares. Esta iniciativa permitiría evitar que ciertas políticas tengan repercusiones negativas o que existan contradicciones entre diferentes políticas, contribuyendo así a aumentar la capacidad de las islas de contribuir al crecimiento de la Unión y reforzando al mismo tiempo su cohesión.

2. La ampliación de los criterios de elegibilidad basados en el PIB per cápita

En la programación 2007-2013 el *PIB per cápita* se ha utilizado como único indicador para definir la elegibilidad de las regiones en el marco de los objetivos establecidos en la Política Regional. Ello no permite dar cuenta de la complejidad de la noción de cohesión. Este indicador ignora que la cohesión implica una dimensión mucho más amplia que incluye componentes sociales, ambientales, territoriales y otros relacionados con la innovación y la educación. Consecuentemente, nuevos indicadores que tengan en cuenta estas dimensiones se deberían diseñar y utilizar para establecer la elegibilidad de las regiones a determinados instrumentos.

En el caso insular, la utilización del PIB como criterio resulta inadecuada para poder entender de una manera satisfactoria su realidad y para poner de manifiesto las diferencias que separan a las islas del resto del territorio de la UE. **Nuevos indicadores, que utilicen datos estadísticos más pertinentes, deberían proporcionar una imagen estadística bien definida del nivel de desarrollo de las islas y una comprensión satisfactoria de las regiones con desventajas geográficas permanentes.**

En este sentido, la información estadística muy territorializada es fundamental para saber qué ocurre en las islas de la UE y detectar disparidades y desigualdades estructurales. Por ello es preciso asignar recursos extraordinarios a recopilar datos o elaborar indicadores adecuados y a conseguir la consideración de todos los territorios insulares como unidades estadísticas diferenciadas. Es preciso evitar, como con frecuencia sucede con las islas cercanas al continente, que se oculte la situación de una isla debido a su integración en un conjunto estadístico más vasto, de nivel NUTS II, pero cuya realidad territorial es objetivamente diferente.

En ausencia de una clasificación en NUTS II, es importante que la situación de un territorio insular pueda apreciarse a partir del nivel de nomenclatura estadística comunitaria más cercana para la que se disponga de datos (por ejemplo, el nivel NUTS III debería poder utilizarse, llegado el caso, para tomar en cuenta el PIB per cápita de una isla, en lugar de amalgamarla con el continente vecino).

3. Una consideración especial para las regiones insulares europeas

El artículo 174 del Tratado, que fija el objetivo de cohesión económica, social y territorial, reconoce que las islas padecen desventajas geográficas graves y permanentes. Aboga también por prestarles especial atención en el marco de las acciones destinadas a las regiones menos favorecidas. Debido a sus diferentes desventajas, y sobre todo las relacionadas con el aislamiento o con su limitado tamaño, las islas son regiones desfavorecidas a nivel territorial, y con mucha frecuencia a nivel económico y social. **La Política de Cohesión tiene que abordar la situación insular no sólo a través de la Política Regional, sino también a través de las diferentes políticas comunitarias con impacto territorial significativo sobre el desarrollo de estas regiones.**

Además, es preciso conceder especial atención a la islas afectadas no por una sola sino por varias de las desventajas mencionadas en el artículo 174, como las islas montañosas o las muy escasamente pobladas. Lo mismo puede decirse de los archipiélagos que se ven afectadas por una **doble o múltiple insularidad**. Estos territorios sufren desventajas adicionales derivadas de su fragmentación y de su dimensión geográfica limitada. Señalemos igualmente la situación de un buen número de islas costeras que padecen graves desventajas ligadas a la microinsularidad. Todo ello hace que las limitaciones que impone la insularidad se acentúen y que haya a menudo una falta de servicios para la población.

El reconocimiento de la insularidad por la política regional europea y otras políticas comunitarias debe ir acompañado por la aceptación de que las desventajas que la insularidad supone tienen un coste, y que dicho coste es mucho más elevado cuando se afrontan situaciones donde las desventajas son múltiples. Dicha aceptación debe plasmarse concretamente en la asignación de incentivos proporcionales a la intensidad de las desventajas. El objetivo último es asegurar unas posibilidades de desarrollo más equiparables a las del resto de territorios europeos.

Desde esta perspectiva, conviene recordar que la mayoría de las islas europeas se caracterizan (además de la insularidad) por ser regiones periféricas situadas en las fronteras externas de la UE. Es éste un factor geoestratégico que debe tomarse en cuenta, ya que estos territorios están expuestos con frecuencia a los riesgos inherentes a su ubicación: proximidad a zonas de conflicto, inmigración irregular o tráfico de diferentes tipos, exposición a la contaminación marina de origen accidental o intencionado, etc. Poniendo en marcha una política de cohesión territorial que contribuya a la prosperidad de los territorios insulares y al mantenimiento de la población, la UE contribuirá a reforzar la seguridad de sus fronteras y, por lo tanto, su propia estabilidad.

Además, hay que mencionar la contribución de las islas a la diversidad de la Unión, tanto en el terreno ambiental (hábitats, endemismos, etc.) como cultural (lengua, patrimonio arquitectónico, gastronomía, tradiciones, etc.). Es legítimo pues asignar medios para proteger la etnobiología, pues además de constituir un patrimonio cultural de gran valor a menudo encierra las claves para conseguir una explotación sostenible de los recursos naturales.

4. Un enfoque integrado y flexible para tratar la situación de los territorios insulares

Ha de crearse un marco integrado (político, jurídico, financiero) para tratar la situación de las islas europeas, marco que ha de permitir la flexibilidad necesaria para tomar en cuenta su gran diversidad.

Es innegable que, debido a factores como la dimensión geográfica o demográfica, el aislamiento, la disponibilidad de recursos naturales, el clima o incluso la historia o el contexto político, las islas europeas presentan unas situaciones muy variadas, siendo cada isla en sí un caso particular. Por tanto, no pueden aplicarse exactamente las mismas medidas y las mismas soluciones a todas las islas sin tener en cuenta esta realidad.

Pero no deja de ser cierto que, pese a su considerable variedad, el hecho de ser territorios aislados y limitados hace a las islas diferentes del resto del territorio europeo. Económicamente frágiles, ecológicamente vulnerables, las islas son también lugares donde la interacción entre diferentes factores – económicos, sociales, ambientales- tiende a ser especialmente rápida y brutal.

Así pues, las islas necesitan, quizás más que cualquier otra parte, la aplicación de un enfoque integrado de las diferentes políticas, tanto horizontalmente (mediante un planteamiento intersectorial en las principales políticas con impacto territorial –PAC, PDR, PPC, ayudas estatales...), como verticalmente (asociando las dimensiones regional, nacional y comunitaria).

A nivel comunitario, un primer paso hacia el enfoque integrado podría ser la creación dentro de la Comisión Europea de un “grupo interservicios” para las islas o, en general, para los territorios con desventajas geográficas o demográficas graves y permanentes.

La complejidad y la diversidad de las situaciones insulares requieren igualmente que la legislación y las políticas comunitarias den muestras de cierta flexibilidad con estos territorios. **El fundamento de este marco podría ser tolerar, por principio, la aplicación a las islas de medidas de adaptación al derecho comunitario, siempre que tales medidas contribuyan a reforzar la cohesión territorial de la UE, cumplan con el criterio de proporcionalidad, no pongan en entredicho los fundamentos de las políticas comunitarias ni alteren significativamente el funcionamiento del mercado interior.**

Citemos, como un ejemplo de las medidas a tomar, el caso de las directrices sobre las ayudas estatales con finalidad regional, que autoriza la concesión de ayudas al funcionamiento que permiten asumir parte del sobrecoste de transporte que afecta a las empresas. Dicha medida, que actualmente está autorizada sólo en las regiones con baja densidad de población o en las regiones ultraperiféricas, podría extenderse a las regiones insulares sin ocasionar distorsiones de importancia –el importe de las ayudas es por definición proporcional al coste.

5. Aplicar el principio de proporcionalidad para avanzar hacia la cohesión territorial.

Es innegable que, a medida que se ha avanzado en la integración europea, ha habido cierto reconocimiento formal de la insularidad a nivel normativo. Pero los ejemplos son bastante desiguales y, aunque algunos merezcan ser destacados (en el ámbito del transporte marítimo, especialmente), apenas puede hablarse de un esfuerzo coordinado. En cambio, cabe destacar que, en el terreno financiero, el reconocimiento de la insularidad apenas se ha manifestado, o sólo de manera muy secundaria. Aunque un gran número de islas hayan recibido, en un momento u otro, ayudas de las políticas estructurales, dicha ayuda se les ha concedido generalmente sobre la base de criterios comunes al conjunto de la Comunidad (especialmente el PIB per cápita), y no sobre la base de la realidad insular.

Sin embargo, es indiscutible que, en muchos casos, resulta más oneroso poner en marcha las políticas públicas en las regiones insulares (y más aún en las islas montañosas o los archipiélagos...) que en el continente. La importación de materiales o servicios, la ausencia de economías de escala, las dificultades del terreno, etc. se traducen en necesidades financieras más elevadas. **Porque la aplicación de una misma política tendrá un coste mayor, parece legítimo que las políticas comunitarias asuman los sobrecostes, respetando estrictamente el principio de proporcionalidad.**

En este contexto, cabe recordar que el artículo 170 del Tratado relativo a las redes transeuropeas subraya la necesidad de mejorar los enlaces entre las regiones periféricas e insulares y las regiones centrales de la Unión. **Con la vista puesta en el aumento de los medios destinados a las redes transeuropeas de transporte, comunicación o energía, parece legítimo que, para responder a las obligaciones del Tratado, se destinen proporcionalmente más medios a los proyectos que conciernen a las regiones insulares.**

6. La reconsideración de las normas para la cooperación transfronteriza

La programación 2007-2013 ha reconocido por primera vez a las islas europeas como elegibles para la cooperación transfronteriza, dentro del Objetivo de Cooperación Territorial de la Política Regional. Esta novedad se debe a la aceptación de las fronteras marítimas como tales. No obstante, el establecimiento de un criterio de distancia máxima de 150 Km entre fronteras regionales marítimas ha provocado que algunas islas hayan quedado excluidas y no puedan presentar proyectos de cooperación transfronteriza. De la misma manera, hay islas europeas que a pesar de conformar fronteras externas de la UE, han quedado excluidas de la cooperación transfronteriza en el marco de la Política Europea de Vecindad.

Estas limitaciones no tienen en cuenta que el mar es una barrera natural que separa territorios independientemente de la distancia que haya entre ellos. **Este hecho, juntamente con características que las islas comparten con muchas regiones transfronterizas, como la falta de accesibilidad, el aislamiento o el alejamiento de los principales centros económicos, justifica la eliminación de cualquier criterio de distancia para definir una región marítima como transfronteriza. En su defecto, y en caso de que permanezca algún tipo de limitación, sería más apropiado para la situación de las regiones marítimas e insulares que la condición de territorio transfronterizo sea aplicada a nivel de cuenca marítima.**

Conclusiones

Una Política de Cohesión reformada siguiendo estas recomendaciones no será plenamente efectiva para superar las limitaciones derivadas de la insularidad si no forma parte de un marco integrado de políticas comunitarias para los territorios insulares. Este marco ha de servir para cubrir de una manera coherente todos aquellos problemas a los que se enfrentan las islas, evitando posibles efectos nefastos o contradictorios entre políticas. Los ámbitos que se deberían incluir en este marco integrado son:

- el transporte,
- la educación y la ocupación,
- la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación
- la competencia y la política industrial,
- el medio ambiente, la energía y el agua,
- la agricultura y la pesca.

Cualquier medida o iniciativa comunitaria en estos ámbitos debería ir precedida de evaluaciones de impacto para los territorios insulares, para permitir una mayor adaptación de las medidas y políticas comunitarias a las condiciones de un solo territorio o a las compartidas por varios de ellos.