

*Pilar Málaga Tello\**

## NUEVOS RETOS PARA LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Al hilo de la reciente publicación de la nueva Estrategia de la Comisión Europea para las Regiones Ultraperiféricas (RUP) se analiza el concepto de ultraperiferia en la UE, su marco jurídico basado en el artículo 349 del TFUE, así como la arquitectura institucional de estas regiones. Se hace un repaso de la historia de las Estrategias RUP desde 2004, se reflexiona sobre las causas que han llevado a renovarla en este momento y se indican las fases de su elaboración. Por último, se analizan los objetivos y medidas contenidos en la Estrategia, que se estructuran en cinco ejes: a) dar prioridad a las personas; b) aprovechar los activos únicos de cada región; c) apoyar una transformación económica sostenible basada en la transición ecológica y digital; d) reforzar la cooperación regional de las RUP con los países y territorios vecinos; y e) fortalecer la asociación y el diálogo con las regiones ultraperiféricas de la UE.

**Palabras clave:** crecimiento sostenible, transición verde, transformación digital, cohesión, crecimiento potencial, política regional, reformas estructurales, potenciación de la diferenciación.

**Clasificación JEL:** I31, O13, O32, Q54.

### 1. Introducción

El 3 de mayo de 2022, la Comisión Europea presentó su nueva Estrategia para las Regiones Ultraperiféricas (RUP) de la Unión Europea (en adelante Estrategia RUP) titulada «Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE».

Se trata de un documento en forma de comunicación en el que se recogen los principales retos que deberán encarar estas regiones en los próximos años, así como las líneas maestras de actuación para enfrentarlos. El 21 de junio de 2022 el Consejo de Asuntos Generales aprobó las conclusiones del Consejo sobre la nueva Estrategia.

Antes de centrar el análisis en la propia Estrategia, sus ejes de actuación y las novedades que supone, conviene explicar brevemente el contexto y la arquitectura de la ultraperiferia en la Unión Europea, así como el marco jurídico que la regula basado en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). ▷

---

\* Vocal asesora de la Subdirección General de Relaciones Exteriores y Asuntos Comerciales de la Secretaría de Estado para la Unión Europea. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Agradezco a Ricardo Sánchez-Blanco Codorníu, Subdirector General de Relaciones Exteriores y Asuntos Comerciales, sus valiosos comentarios y aportaciones.

Versión de julio de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3148.7459>

## 2. La realidad ultraperiférica en la Unión Europea

En la actualidad son nueve las regiones que tienen la consideración de ultraperiféricas en la Unión Europea: seis francesas (cinco departamentos y regiones de ultramar —Guadalupe, Martinica, Guayana Francesa, Reunión y Mayotte— y una colectividad de ultramar, San Martín); dos regiones autónomas portuguesas (Madeira y Azores) y una comunidad autónoma española (Islas Canarias).

Aunque muy dispares entre sí, estos territorios, que forman parte plenamente de la Unión Europea, y que tienen una población aproximada de 5.000.000 de ciudadanos, de los cuales más de 2.000.000 viven en las Islas Canarias, comparten una característica geográfica relevante: la gran lejanía. Las RUP están situadas entre 1.000 kilómetros (Madeira) y 9.400 kilómetros (Reunión) de sus capitales nacionales. Los términos *ultra* «más allá», y *periferia* «exterior», ya indican que se trata de regiones muy apartadas, que podrían considerarse

incluso remotas, pues se sitúan a gran distancia de los límites continentales que generalmente reconocemos como europeos y se encuentran enclavadas en lugares tan dispares como el océano Atlántico occidental, la cuenca del Caribe, el océano Índico o la selva amazónica.

Pero siendo la lejanía el factor común principal, no es el único que caracteriza a las RUP, pues a este hay que añadir:

- La insularidad, entendida como elemento de aislamiento, pues todas estas regiones menos Guayana Francesa son islas; además, el carácter de archipiélago genera una doble insularidad, que se percibe como un obstáculo, ya que genera costes suplementarios para los ciudadanos y las empresas establecidas fuera de las islas principales.
- Su escaso tamaño, que contribuye en la mayoría de los casos a una fuerte densidad de población concentrada a lo largo de las costas. ▷

MAPA DE LAS NUEVE REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UE



Fuente: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea. Las regiones ultraperiféricas, en síntesis: activos, retos y oportunidades. Mayo de 2022.

CUADRO 1  
SELECCIÓN DE ESTADÍSTICAS SOBRE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS COMPARADAS CON LAS MEDIAS NACIONALES Y DE LA UE

Región	Población 2020	PIB EPA por habitante, % de la media de la UE 2000	PIB EPA por habitante, % de la media de la UE 2020	Tasa de crecimiento 2000-2019: PIB real per cápita (en millones EUR), media anual	Tasa de empleo masculino, % población activa de 15 a 64 años 2020	Tasa de empleo femenino, % población activa de 15 a 64 años 2020	Tasa de desempleo, % población activa de 15 a 74 años 2020	Tasa de desempleo juvenil, % población activa de 15 a 24 años 2020	Ninis <sup>1</sup> , % de población de 15 a 24 años 2020	Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, % del grupo de edad de 18 a 24 años 2020	Mediana de edad de la población total, proyecciones para 2020 frente a las de 2100
Guadalupe .....	412.682	69	69	2,2	54,0	48,3	17,5	41,5	22,3	12,2	2020: 45,6 2100: 46,2
Guayana Francesa .....	288.086	57	46	0,3	48,9	36,2	16,1	—	33,6	26,8	2020: 26,2 2100: 35,1
Martinica .....	359.821	67	76	1,4	57,0	56,0	12,4	38,3	18,5	—	2020: 48,6 2100: 47,1
Mayotte .....	278.926	18	30	3,0 (2014-2019: media anual)	41,9	23,9	27,8	55,4	—	—	2020: 17,9 2100: 28,0
Reunión .....	856.858	64	68	1,7	51,2	45,4	17,4	42,3	24,7	16,4	2020: 37,1 2100: 44,3
San Martín .....	32.489	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Francia .....	67,3 millones	118	104	0,8	68,4	62,1	8,1	20,2	11,4	8,0	2020: 42,0 2100: 47,5
Azores .....	242.796	68	67	1,3	70,7	60,7	6,1	—	17,2	27,0	2020: 40,2 2100: 52,3
Madeira .....	254.254	76	69	0,9	68,1	62,2	8,1	—	—	—	2020: 43,2 2100: 52,8
Portugal .....	10,3 millones	85	76	0,8	71,6	66,6	6,9	22,6	9,1	8,9	2020: 45,5 2100: 49,5
Islas Canarias .....	2.236.992	95	62	-0,2	56,9	49,3	22,6	51,6	19,7	18,2	2020 (Gran Canaria): 44,0 2100 (Gran Canaria): 54,4
España .....	47,3 millones	98	84	0,9	66,1	55,7	15,5	38,3	13,9	16,0	2020: 44,3 2100: 50,2
<b>EU-27 .....</b>	<b>447,3 millones</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>1,2</b>	<b>72,8</b>	<b>62,4</b>	<b>7,1</b>	<b>16,8</b>	<b>11,1</b>	<b>9,9</b>	<b>2020: 43,9</b> <b>2100: 48,8</b>

<sup>1</sup> Jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación.

Fuente: Eurostat, INSEE/IEDOM, SREA Azores, DREM Madeira, ISTAC Canarias, cálculos de la DGREGIO (para el indicador: tasa de crecimiento 2000-2019, PIB real per cápita). Citado en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea. Las regiones ultraperiféricas, en síntesis: activos, retos y oportunidades. Mayo 2022.

SELECCIÓN DE ESTADÍSTICAS SOBRE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS COMPARADAS CON LAS MEDIAS NACIONALES Y DE LA UE  
 CUADRO 1 (continuación)

Región	Zona económica exclusiva (marítima) en km <sup>2</sup>	Tasa de fertilidad 2019	Índice de mortalidad infantil. Fallecimientos por cada 1.000 nacidos vivos 2019	Número de médicos por cada 100.000 habitantes 2019	Recursos humanos en ciencia y tecnología, % de la población activa 2020	% de hogares con acceso de banda ancha a internet 2021	Exportaciones <sup>1</sup> (en millones EUR)	Importaciones <sup>2</sup> (en millones EUR)	% de mujeres en asambleas regionales y nacionales <sup>3</sup> 2020	% de participantes en Erasmus procedentes de las RUP <sup>4</sup> (100 % del total de las RUP) 2020
Guadalupe .....	95.978	2,30	7,7	277,9	27,0	75	68,1	741,6	53,7	2,9
Guayana Francesa .....	130.000	3,73	9,7	219,2	31,1	79	29,4	410,7	45,1	1,4
Martinica .....	47,64	2,00	6,7	305,9	32,2	86	67,6	641,6	49	8,3
Mayotte .....	63.078	4,60	8,5	81,0	17,8	—	1,3	203,6	50	0,4
Reunión .....	311.426	2,39	7,3	337,6	27,2	87	73,4	1478,5	48,9	14,3
San Martín .....	1.066	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Francia .....	11.691.000 (la mayor del mundo)	1,86	3,8	336,4	36,8	88	641.891	688.412	38	—
Azores .....	938.000	1,24	2,3	354,5	23,0	88	27,5	25,7	31,6	6,6
Madeira .....	442.248	1,16	2,6	442,3	25,3	87	268,3	250,2	29,8	7,2
Portugal .....	1.700.000	1,43	2,8	532,2	31,0	84	74.096,9	78.323,2	40	—
Islas Canarias ..	356.000	0,94	2,7	394,5	20,5	97	217,9	1.206,8	44,3	58,9
España .....	1.039.233	1,23	2,6	440,4	26,3	96	343.551	327.023	41,9	—
<b>EU-27 .....</b>	<b>—</b>	<b>1,53</b>	<b>3,4</b>	<b>391</b>	<b>34,0</b>	<b>88</b>	<b>6.248.664,2</b>	<b>5.742.247,2</b>	<b>32,3</b>	<b>—</b>

1 Incluidas las exportaciones en la UE y a terceros países. No incluye las «exportaciones» al Estado miembro de la RUP. Datos de junio de 2021: Islas Canarias. Datos trimestrales del primer trimestre de 2021: Reunión, Mayotte, Guadalupe, Martinica, Guayana Francesa y Azores. Datos anuales de 2020 (p): Francia, Portugal y España. Madeira.

2 Incluidas las exportaciones en la UE y a terceros países. No incluye las «importaciones» del Estado miembro de la RUP. Datos de junio de 2021: Islas Canarias. Datos trimestrales del primer trimestre de 2021: Reunión, Mayotte, Guadalupe, Martinica, Guayana Francesa, Azores. Datos anuales de 2020 (p): Francia, Portugal y España. Madeira.

3 Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE).

4 Informe anual Erasmus+ 2020.

Fuente: Eurostat, INSEE/IEDOM, SREA Azores, DREM Madeira, ISTAC Canarias, cálculos de la DGREGIO (para el indicador: tasa de crecimiento 2000-2019, PIB real per cápita). Citado en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea. Las regiones ultraperiféricas, en síntesis: activos, retos y oportunidades. Mayo 2022.



- Un relieve muy accidentado con una mayor relación entre altitud máxima y superficie; además, la altitud media es cercana a los 500 metros y la altitud máxima supera los 3.700 metros.
- Un clima adverso ya que están más expuestas a fenómenos ciclónicos, sísmicos y volcánicos, como ha podido comprobarse con la reciente erupción del volcán de Cumbre Vieja en La Palma.
- Un alto nivel de dependencia económica de un reducido número de sectores productivos (agricultura, pesca, turismo) y de productos (plátano, sector caña de azúcar, ron, frutas tropicales, tomate, vid, flores); se caracterizan por el pequeño tamaño de sus mercados domésticos y por una tasa de cobertura (exportaciones/importaciones de bienes y servicios) muy elevada. Su balanza comercial es estructuralmente deficitaria. Las posibilidades de diversificación están limitadas debido a la escasez de recursos, las condiciones geomorfológicas y la exigüidad de su superficie.

Así, no es de extrañar que, tal y como puede apreciarse en el Cuadro 1, en el que se muestran estadísticas sobre las RUP, estas regiones presenten datos macroeconómicos significativamente peores en comparación con las medias nacionales y de la UE y que, en general, combinen los PIB per cápita más bajos de la UE con las tasas de desempleo más altas.

En resumen, todos estos elementos vienen a agravar el déficit estructural que provoca la gran lejanía del continente y muestran un contexto que requiere el reconocimiento de un estatus particular y de soluciones adaptadas para estas regiones dentro de la Unión Europea.

### 3. El artículo 349 del TFUE: un estatuto específico para las RUP

El régimen jurídico de las RUP se encuentra en el artículo 349 y en la cuarta parte del TFUE. El mencionado artículo considera que la persistencia y combinación de este cúmulo de factores perjudica gravemente el desarrollo de estos territorios. Es importante destacar los dos términos que utiliza el TFUE: por un lado, la persistencia, esto es, que esos factores no puedan ser eliminados y que condicionen estructural y permanentemente a la región; y, por otro lado, la combinación o acumulación de dichos factores, pues no se dan aisladamente, sino todos o gran parte de ellos, a la vez.

A la vista de estas desventajas estructurales el citado artículo 349 continúa estableciendo que «el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes». Tales medidas pueden referirse, «en particular, a 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 de la Unión». Su adopción deberá producirse «sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes», estableciendo con este tenor límites al desarrollo del estatuto de integración de las RUP.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 15 de diciembre de 2015, conocida como «Sentencia Mayotte», vino a aclarar el alcance del artículo 349 del ▷

TFUE y a respaldar el potencial del régimen jurídico que este prevé.

Con este precepto exclusivo, el TFUE establece una clara diferencia entre el estatus jurídico de las RUP y el de otras realidades territoriales objeto de la política de cohesión europea, como, por ejemplo, las mencionadas en el artículo 174 del TFUE, cuyo propósito es «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas», entre las que se encuentran las zonas rurales, las zonas afectadas por una transición industrial y las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales, con una escasa densidad de población, y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.

#### **4. La arquitectura institucional de las RUP**

La Comisión Europea cuenta con una unidad específica para las RUP dentro de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea (DG REGIO).

Los Estados miembros con RUP (Francia, Portugal y España) también dedican unidades específicas, por un lado, al seguimiento y apoyo de las relaciones entre sus regiones ultraperiféricas y la Unión Europea y, por otro lado, a la coordinación de la concertación entre ellos.

A continuación se detalla la estructura organizativa de las RUP.

##### **4.1. Conferencias de Presidentes RUP**

En 1993 los presidentes de las regiones ultraperiféricas se comprometieron formalmente

a desarrollar una cooperación entre sus territorios, de acuerdo con los términos de un protocolo de cooperación que, desde entonces, han venido actualizando periódicamente. El protocolo actual, que data de 2011, establece una estructura de cooperación política y técnica entre los presidentes de los órganos ejecutivos de cada región.

El órgano principal de dicha estructura es la Conferencia de Presidentes de Regiones Ultraperiféricas (CPRUP), encargado de definir e impulsar las orientaciones de cooperación de las RUP y cuyos objetivos esenciales son: a) coordinar su acción conjunta y adoptar posiciones comunes en aras de la defensa de los intereses de la ultraperiferia ante la Unión Europea; b) reforzar la acción europea respecto de las RUP, sobre la base de las disposiciones de los Tratados; c) defender los intereses comunes de la ultraperiferia en todos los organismos europeos e internacionales con vocación regional en cuyo seno están representadas; y d) reforzar la cooperación entre las RUP en el marco de proyectos de cooperación conjunta.

La presidencia de la CPRUP es de carácter rotatorio, siendo ejercida por mandatos de al menos un año. Se reúne en sesión ordinaria, al menos una vez al año, en la región que asume la presidencia, adoptando sus conclusiones la forma de una Declaración Final en la que se reflejan los posicionamientos políticos comunes de las RUP y que se traslada al Consejo, a la Comisión, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y a los tres Estados miembros con regiones ultraperiféricas.

En la actualidad, es Martinica la que ostenta la presidencia de esta Conferencia, que tendrá su próxima reunión en noviembre de este año, momento en el que pasará el turno rotatorio ▷

a las Islas Canarias, que ejercerán la presidencia durante 2023 coincidiendo con la española del Consejo de la UE en el segundo semestre del año próximo.

#### 4.2. Conferencias Ministeriales

Convocadas a instancias de los Estados miembros con RUP, las Conferencias Ministeriales no tienen periodicidad fija y se celebran para dar mayor visibilidad a las RUP ante hitos importantes para estos territorios, como, por ejemplo, ha sucedido este año para lanzar la nueva Estrategia RUP de la Comisión.

Así, del 17 al 19 de mayo de 2022 tuvo lugar en Martinica una Conferencia Ministerial a la que asistieron la comisaria de Cohesión y Reformas, Elisa Ferreira, y representantes de alto nivel de los tres Estados miembros con RUP, así como los presidentes regionales de las nueve RUP y miembros del Parlamento Europeo.

#### 4.3. Foro RUP

El Foro de las regiones ultraperiféricas es una plataforma de diálogo de alto nivel para las nueve regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, sus Estados miembros, las instituciones de la UE y la sociedad civil.

El Foro está organizado por la DG REGIO de la Comisión Europea y se celebra cada dos años. El próximo Foro tendrá lugar en 2023.

La celebración de estas reuniones conjuntas refuerza el diálogo entre los tres Estados miembros, las nueve RUP y la Comisión Europea y pone en el centro a estas regiones y su problemática, sirviendo para acercar posturas ante temas de interés común.

### 5. Las Estrategias RUP de la Comisión Europea

Este marco jurídico específico para las RUP se articula desde 2004 mediante distintas comunicaciones de la Comisión Europea, la cual, aproximadamente cada cinco años, ha venido definiendo su programa de actuación con respecto a estas regiones mediante las denominadas Estrategias RUP. Con ellas como hoja de ruta se establece la concertación de la acción de la Unión Europea con los tres Estados miembros con RUP y con las propias regiones.

La primera Estrategia RUP en 2004, «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», definió tres objetivos principales: mejorar la accesibilidad de estos territorios, así como su competitividad, y potenciar su cooperación con el resto de las regiones europeas y la integración con su vecindad geográfica.

En 2007, la Comisión presentó una nueva Comunicación titulada «Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas», en la que reconocía la necesidad de continuar con el esfuerzo de adaptación de las políticas europeas a estas regiones y lanzaba un debate público sobre una futura Estrategia para las RUP basada en cuatro temas con implicaciones a largo plazo: cambio climático, evolución demográfica, gestión de las migraciones y política agrícola y marítima.

A esta Comunicación siguió la de 2008, «Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa», que vino a reafirmar no solo las limitaciones y dificultades por superar, detectadas en la Comunicación de 2007 (coste elevado de la adaptación a los efectos del cambio climático, repercusiones de la explosión demográfica o del envejecimiento de la población, consecuencias del aumento de la inmigración irregular), sino también el potencial de aprovechamiento de ▷

las ventajas de estas regiones entendidas como oportunidades de desarrollo que conviene impulsar (posibilidades que ofrece la diversificación agrícola o el aprovechamiento del potencial marítimo). Se introdujo el concepto de que las propias limitaciones que configuran las RUP pueden constituir a la vez su principal activo, considerándolas como «territorios de soluciones» en lugar de como «territorios de problemas».

La Estrategia de 2012 «Las regiones ultraperiféricas de la UE: hacia una asociación en pos del crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo» hizo hincapié en potenciar el crecimiento y el empleo en estas regiones ayudándolas a ser más autosuficientes (mediante la diversificación y modernización de sus sistemas productivos) más sólidas económicamente y más capaces de crear empleo sostenible, disminuyendo, así, su disparidad con otras regiones de la UE.

La Estrategia de 2017 «Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea» reorienta los ejes de la estrategia anterior en tres grandes apartados: a) construyendo a partir de las fortalezas de las regiones (economía azul, agricultura, biodiversidad, economía circular, cambio climático y energía); b) impulsando el crecimiento y la creación de empleo en los ámbitos de investigación y desarrollo, empleo, educación y formación; competitividad, accesibilidad digital y transportes; y c) dando una importancia especial a la posición geoestratégica de las RUP tanto para facilitar la cooperación con los países vecinos del entorno como para ampliar la vecindad hacia países terceros o socios internacionales que permitan a las RUP desarrollar un papel determinante en asuntos globales como la gobernanza de los océanos.

## 6. Causas de la renovación de la Estrategia RUP de 2017

En los últimos años se han producido circunstancias muy relevantes que han determinado la necesidad de renovar la última Estrategia RUP. Entre ellas cabe mencionar, en primer lugar, el fuerte impacto que la pandemia COVID-19 ha producido sobre las RUP, generando caídas drásticas de sus PIB, mayoritariamente dependientes del sector turístico, observándose además una salida más lenta de la crisis en estas regiones; en segundo lugar, se constata que han variado las prioridades de la Comisión Europea, que dirige ahora mucho más su enfoque hacia una Europa más verde y digital; en tercer lugar, se ha aprobado el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027, con nuevas disposiciones específicas para las RUP; en cuarto lugar, la salida de Reino Unido de la UE ha tenido un efecto importante para algunas RUP con fuertes relaciones económicas y comerciales con ese país, como es el caso de las Islas Canarias; en quinto lugar, persiste la problemática de la agricultura con los recientes cambios operados en la Política Agrícola Común y el Programa de Opciones Específicas a la Lejanía y a la Insularidad (POSEI); y, por último, se están produciendo fluctuaciones en el mercado energético derivadas de las graves tensiones geopolíticas en Europa, con fuertes repercusiones en estos territorios. Todo ello ha afectado de manera singular a las RUP, y demandaba un impulso para actualizar y adaptar la antigua Estrategia RUP de 2017 a las nuevas circunstancias.

## 7. Fases de la elaboración de la nueva Estrategia RUP

En este marco, entre julio y noviembre de 2021, la Comisión Europea lanzó una consulta ▷

pública sobre el enfoque de la renovación de la Estrategia RUP.

En septiembre de 2021, el Parlamento Europeo dictó una resolución sobre la necesidad de reforzar la asociación con las RUP.

En octubre de 2021, vio la luz un informe encargado por la Comisión Europea para evaluar el impacto específico que la pandemia había tenido sobre estos territorios, así como las posibles medidas de actuación de cara a la recuperación.

Posteriormente, la Declaración Final de la XXVI Conferencia de Presidentes RUP de 19 de noviembre de 2021, celebrada en Azores, recogió la voluntad de las nueve RUP de que la Comisión Europea llevara a cabo tal actualización.

Haciendo eco de esta demanda, la Comisión organizó cuatro reuniones del grupo de trabajo RUP que trataron de los diversos ejes temáticos de la nueva Estrategia, así como reuniones bilaterales con cada una de las Administraciones de las nueve RUP y de los tres Estados miembros.

En enero de 2022, con el impulso de la presidencia francesa del Consejo de la UE, se alcanzó una posición conjunta de los Estados miembros y las RUP en el marco de la actualización de su asociación estratégica.

También en enero de 2022, el Comité Económico y Social europeo emitió un dictamen sobre «los beneficios que representan las RUP para la UE».

Teniendo en cuenta todas las aportaciones mencionadas, el 3 de mayo de 2022, la Comisión Europea publicó la Comunicación que contenía la nueva Estrategia para las RUP, y para presentarla se celebró el mismo mes la Conferencia Ministerial de Martinica, a la que se ha hecho referencia anteriormente.

Finalmente, el 21 de junio 2022, el Consejo de Asuntos Generales adoptó las Conclusiones sobre esta Estrategia, que fueron aprobadas sin discusión.

## 8. Estructura de la nueva Estrategia RUP

Ya desde su título, la nueva Estrategia indica cuáles van a ser sus prioridades de actuación para las RUP en los próximos años: la mejora de los derechos sociales, el fomento del crecimiento sostenible y el desarrollo de las potencialidades de estas regiones.

Haciendo un análisis de conjunto de los contenidos, serían cinco los ejes que vertebran la Estrategia: el de las personas, el de los activos únicos, el de la transformación, el de la cooperación regional y el de la asociación RUP. Esta estructura responde a un esquema que comienza identificando las limitaciones de las RUP y cómo estas afectan a su población, continúa describiendo las ventajas con las que cuentan estos territorios para superarlas y termina determinando el enfoque correcto para cambiar esos déficits, teniendo en cuenta el contexto de los países del entorno y en el marco de una fuerte concertación entre las RUP de la UE.

Antes de entrar en su exposición, y separándolo del análisis estructural posterior, la Estrategia arranca reconociendo el fuerte impacto que la pandemia de COVID-19 ha tenido, especialmente en estas regiones tan vulnerables, en concreto sobre las cifras de desempleo y PIB, señalando también el negativo efecto que han producido en ellas las interrupciones de la cadena de suministro, aspectos estos reflejados en el estudio de evaluación del impacto de la crisis del coronavirus sobre las RUP que encargó la Comisión en 2021. ▷

Como respuesta a la pandemia, la Comisión insta a mejorar la resiliencia de los sectores productivos dañados a través de la ejecución de los Planes de Recuperación y Resiliencia, a agilizar el uso de los programas de la política de cohesión y a aprovechar la financiación de REACT-EU destinada principalmente a las pymes y al mantenimiento del empleo. Y además se compromete a tener en cuenta la resiliencia de la cadena de suministros de las RUP en el marco del Instrumento de Emergencia del Mercado Único.

## 9. Los cinco ejes de la nueva Estrategia RUP

Los contenidos y las medidas de la Estrategia RUP se estructuran de la manera siguiente.

### 9.1. Eje de las personas

Se trata de poner en primer plano a las personas, pues estas son los principales destinatarios de las políticas públicas. Se distinguen dos bloques: uno sobre identificación de disparidades y de colectivos sociales desfavorecidos (pobreza, igualdad e inclusión; oportunidades para los jóvenes: educación, formación, apoyo al empleo y emprendimiento) y otro sobre derechos de acceso (a una vivienda adecuada, al agua, a internet, a un transporte y una energía asequibles, y a la asistencia sanitaria).

En término medio, las RUP presentan altos índices de *pobreza* (con mayor riesgo para la infancia y las personas mayores) y de *desempleo* (especialmente juvenil), así como niveles educativos más bajos que la media de la UE, con tasas elevadas de jóvenes que ni estudian

ni trabajan ni reciben formación, los denominados «ninis». En las RUP francesas se puede hablar incluso de considerables niveles de *analfabetismo*; algunas de las poblaciones se ven afectadas por dificultades de acceso a condiciones de vida básicas como el agua potable, una vivienda digna, asistencia sanitaria (como se ha constatado durante la pandemia), transporte público o internet.

La brecha de género también es muy superior a la media de la UE, con un alto porcentaje de desempleo femenino. Medidas tanto para la formación y la conciliación como para la erradicación de la violencia de género se hacen necesarias y urgentes. Durante la negociación de la Estrategia, España defendió la importancia de incluir el *mainstreaming* de género de manera transversal en todas las políticas públicas para las RUP, para luchar de este modo por la igualdad efectiva en estos territorios.

La Comisión se compromete en este eje a fijar objetivos para aplicar plenamente el Pilar Europeo de Derechos Sociales en las RUP con el objetivo de reducir el *gap* de calidad de vida existente entre los ciudadanos de estas regiones y el resto de la UE. Se insta a utilizar, en este sentido, las asignaciones adicionales específicas para las RUP tanto del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) como del FSE+ (Fondo Social Europeo Plus) y a tener en cuenta las especificidades de las RUP al aplicar la Garantía Infantil y Juvenil. Se llama a incrementar la participación en las acciones del programa UEproSalud, las cuales están encaminadas a reducir las desigualdades en materia sanitaria, a promocionar la salud y a la prevención de enfermedades tropicales. Se anima a participar a las RUP en los programas Erasmus+ y a aprovechar la nueva iniciativa de inclusión activa de los «ninis» ALMA (Aim, Learn, Master, Achieve —aspirar, aprender, dominar, ▷

lograr—) que recibe apoyo del FSE+ y pretende dotar a este colectivo de experiencia profesional en el extranjero que ayude a su incorporación al mercado laboral.

## 9.2. Eje de los activos únicos

Se trata de liberar el potencial de las RUP definiendo cuáles son las ventajas que deben ser desarrolladas. Entre sus fortalezas se encuentran una estructura demográfica en la que predomina la población joven; un elevado valor en materia de biodiversidad y ecosistemas, con amplias zonas protegidas y de infraestructura verde; una ubicación geográfica privilegiada para la observación astronómica o la investigación sobre el clima, rodeada por el mar, con amplias zonas económicas exclusivas que representan más de la mitad de las existentes en la UE y una posición como puestos avanzados de la UE en todo el mundo de gran valor para las relaciones exteriores y la proyección internacional de la UE.

Se identifican cinco ámbitos de interés:

- Investigación, innovación y especialización inteligente.
- Movilidad, transporte, turismo y cultura.
- Biodiversidad.
- Economía azul.
- Agricultura y desarrollo rural.

La Comisión Europea, teniendo en cuenta los resultados del proyecto FORWARD (Fomento de la excelencia en investigación en las RUP), insta a estos territorios a beneficiarse de las oportunidades específicas que ofrece el programa Horizonte Europa a regiones rezagadas en materia de *investigación*, las cuales están encaminadas a lograr una estrategia sólida

de especialización inteligente que fomente la innovación en los sectores de más futuro.

En cuanto a la *conectividad*, la Comisión reconoce la gran dependencia de las RUP de las conexiones aéreas y marítimas tanto para el transporte como para el suministro de bienes y el turismo. Recuerda que todos los vuelos desde las RUP al Espacio Económico Europeo están exentos del régimen de comercio de derechos de emisión (ETS) hasta finales de 2023 y que la Comisión ha propuesto excluir igualmente los vuelos entre estas regiones y sus Estados miembros hasta 2030. Aunque las negociaciones siguen en curso, recientemente se ha producido un gran avance en este tema. Así, el Parlamento Europeo adoptó formalmente el 22 de junio de 2022 su posición en el paquete «Fit for 55», introduciendo enmiendas ambiciosas para las RUP en las regulaciones del referido régimen de ETS, en el Fondo Social del Clima y en el Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono. Y el reciente Consejo de Ministros de medioambiente de 28 y 29 de junio, alcanzó un acuerdo de orientación general que incluye también medidas beneficiosas y adaptadas para las RUP en esta materia, respaldando la referida exención temporal hasta 2030.

Por otro lado, consciente del importante peso en los sistemas productivos de las RUP, la Comisión insta a invertir en un modelo de *turismo* resiliente, digitalmente adaptado y sostenible, basado en la iniciativa «Itinerario de Transición para el Turismo».

En el marco de la Estrategia de la UE para 2030 (que comporta el compromiso de proteger como mínimo el 30 % de las superficies terrestre y marina de la UE), la preservación de los variados ecosistemas existentes en las RUP beneficia a sectores como el turismo, la pesca, la silvicultura o la agricultura, y en ▷

este sentido se anima a aprovechar las ventajas específicas de *biodiversidad* de los programas LIFE (programa de medioambiente y acción por el clima) y Horizonte Europa. La Comisión se compromete a apoyar los proyectos sobre especies importantes o recientemente descubiertas de las RUP.

La protección de la biodiversidad marina, la pesca y el transporte marítimo son tres pilares importantes de las economías RUP. El Fondo Europeo de Pesca Marítima y Acuicultura (FEMPA) y los fondos de cohesión apoyan al sector marino. Se invita a participar a las regiones y sus Estados miembros en las cadenas de valor sostenibles de *economía azul* (turismo azul, energías renovables marinas, pesca y acuicultura sostenibles, prevención de la contaminación) y se hace hincapié en la necesidad de mejorar la recopilación de datos relacionados con la pesca y las poblaciones de peces.

Con un fuerte peso en el PIB de las RUP, la *agricultura* es otro de los sectores en que la Estrategia detiene su atención. Destaca, en el marco de la Estrategia de la UE «De la granja a la mesa», la necesidad de incrementar las iniciativas de agricultura ecológica en estas regiones. Asimismo, se potenciará la modernización y adaptación del sector hacia un desarrollo más equilibrado entre los ámbitos agrícolas tradicionales y los de diversificación animal y vegetal. Además, se reconoce la necesidad de invertir en proyectos de revitalización rural en estos territorios.

La Comisión seguirá apoyando el programa POSEI, que mantendrá su capacidad financiera en el periodo 2021-2027 y que agrupa un conjunto de medidas de apoyo de la UE a las producciones locales agrícola y ganadera y al abastecimiento de materias primas y productos esenciales.

### 9.3. Eje de la transformación

Se trata de diseñar un enfoque transformador adecuado para las RUP que asegure un crecimiento sostenible e inclusivo en la dirección correcta que pasa por un doble proceso de transición ecológica por un lado y digital por otro. En el ámbito de la transición verde, se detectan los sectores clave en los que las políticas públicas deben incidir: la acción por el clima, las energías renovables, la eficiencia energética y la economía circular. Se constata el retraso en cuanto a la transición digital y la necesidad de promover nuevas oportunidades en este terreno.

En lo que respecta a la *transición ecológica* de las RUP, esta debe respetar la *neutralidad climática*, al tiempo que debe considerar los efectos adversos de los fenómenos meteorológicos extremos y del cambio climático.

La Comisión tendrá en cuenta las especificidades de las RUP en la aplicación del Fondo de Solidaridad de la UE, aspecto este que se incluyó a petición de España ante la crisis del volcán de La Palma.

Asimismo, se prevé un análisis de los efectos de la nueva regulación del Fondo Social para el Clima en las RUP. El Parlamento Europeo ha incluido en la posición adoptada formalmente en junio de 2022 una enmienda en la que propone que el referido fondo considere la pobreza energética en regiones remotas y en las RUP.

En cuanto a las *energías renovables* y la *eficiencia energética*, las RUP cuentan con una gran riqueza de fuentes de energía renovable (solar, eólica, marina y geotérmica), que podría situarlas en la avanzada del proceso de transición hacia energías más limpias y en descarbonización. Sin embargo, a la vez, son fuertemente dependientes de los combustibles ▷

fósiles, con lo que esto conlleva en términos de emisiones y de costes del transporte.

Por tanto, y en el contexto de las recientes tensiones geopolíticas derivadas de la invasión de Ucrania, se hace aún más acuciante luchar contra la dependencia energética. El Plan REPowerEU permite dar apoyo para paliar los costes adicionales derivados del actual aumento de precios de electricidad y gas.

También se hace referencia al uso de los fondos de cohesión, a iniciativas e instrumentos europeos específicamente destinados a las islas que actúan sobre las energías limpias o sobre soluciones energéticas optimizadas (NESOI), así como al programa LIFE. La Comisión insta igualmente a dar apoyo específico a los hogares afectados por la pobreza energética y a invertir en iniciativas de eficiencia de la energía.

En el ámbito de la *economía circular*, la Comisión llama a las regiones y a sus Estados miembros a mejorar su gestión de residuos, el tratamiento de los biorresiduos y la reducción de residuos mediante su reutilización o reparación, con el apoyo tanto del FEDER como del FSE+, del programa LIFE y del FEMPA en el ámbito marino.

Por lo que se refiere a la *transición digital* de las RUP, y en consonancia con la Brújula Digital 2030, se constata la existencia de una brecha digital entre estas regiones y el resto de la UE. Pero se considera que la digitalización puede ser un factor determinante para paliar las limitaciones de la lejanía y que debe incidir no solo sobre las infraestructuras, sino también sobre las propias capacidades, promoviendo la alfabetización básica a través de los fondos FEDER y FSE+ y las capacidades más avanzadas a través del programa Europa Digital, todo ello en el marco del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Se insta, asimismo, a mejorar el sistema de conectividad espacial para usuarios

gubernamentales y a utilizar los programas espaciales de la UE, Copernicus, Galileo y EGNOS, cuyo funcionamiento puede coadyuvar a la transición digital de sectores económicos enteros en las RUP.

#### 9.4. Eje de la cooperación regional

Se trata de reforzar la cooperación de las RUP con otras regiones europeas y con países y territorios vecinos. Se distinguen tres apartados: a) instrumentos de cooperación y financiación: INTERREG (FEDER), Europa Global-NDICI (instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación internacional) y Decisión de Asociación Ultramar (instrumento de financiación de los países y territorios de ultramar (PTU)); b) comercio y c) migración.

Todas las RUP participan en los programas INTERREG de Cooperación Territorial Europea (CTE), los cuales fomentan la *cooperación* con la vecindad. La Comisión se compromete a facilitar la superación de los obstáculos normativos, administrativos, presupuestarios y políticos que puedan limitar esta cooperación regional en cada cuenca geográfica y a simplificar procedimientos entre los distintos instrumentos y fondos (FEDER, Europa Global, PTU).

Asimismo, y dado que las RUP se enfrentan a la *competencia comercial* de los países del entorno cuyas producciones, muy parejas, se obtienen con costes más bajos debido a la aplicación de normativas menos exigentes, la Comisión tendrá en cuenta los productos sensibles a la hora de negociar los acuerdos de libre comercio (ALC).

Por otra parte, algunas RUP (Canarias, Guayana Francesa, Mayotte y San Martín) sufren una fuerte presión migratoria procedente de los países del entorno. La Comisión ▷

señala que el *reto migratorio* en las RUP requiere de medidas adaptadas en los procedimientos de acogida de solicitantes de asilo, en la gestión y el control de fronteras y en la integración de los migrantes, prestando especial atención a la problemática de los menores no acompañados (MENA), cuya inclusión en la Estrategia puede contarse entre los objetivos conseguidos por nuestro país en su negociación, dado que es una cuestión que afecta especialmente a las Islas Canarias.

### **9.5. Eje de la asociación RUP**

Se persigue fortalecer la asociación, el diálogo y el apoyo a las RUP. La Comisión se compromete a velar para que las especificidades de estos territorios tengan su reflejo tanto en las políticas como en la legislación y en los fondos y programas de la Unión Europea, tal como establece su estatuto en el artículo 349 del TFUE. También se busca reforzar el diálogo con las regiones y sus Estados miembros para comprender mejor sus preocupaciones, así como mejorar su capacidad administrativa específica mediante el diseño de un instrumento de apoyo técnico; y se pretende llevar a cabo medidas de sensibilización para intensificar la participación de las regiones en los programas de la UE.

## **10. Adopción de las primeras medidas de la Estrategia RUP**

En esta etapa de incertidumbres económicas y políticas en Europa, la nueva Estrategia, que ha sido bien acogida tanto por la mayoría de las RUP como por sus Estados miembros, se configura como un instrumento que genera confianza y esperanza en el futuro. Tras su

adopción se abre una nueva fase para ponerla en práctica.

En este sentido, la Comisión ya está creando oportunidades específicas en muchos ámbitos políticos de la UE gracias a la nueva Estrategia. Entre ellas se encuentra una medida ubicada en el eje de las personas de la Estrategia que se ha puesto en marcha en el pasado mes de mayo y que consiste en la creación de un régimen de subvenciones de 1.000.000 de euros para apoyar a la juventud local en el desarrollo de proyectos regionales en el marco del Año Europeo de la Juventud.

Asimismo, con el fin de ayudar a las regiones ultraperiféricas a aprovechar mejor sus oportunidades y aplicar sus propias estrategias de desarrollo regional, la Comisión está ya trabajando en el diseño de una herramienta de asesoramiento adaptado, prevista en el eje de la asociación RUP de la Estrategia, para ayudar a estas regiones en la planificación de sus reformas e inversiones, así como para potenciar su capacidad de reconocimiento de las sinergias existentes entre programas europeos y para incrementar su capacidad administrativa con vistas a mejorar su acceso y gestión de los fondos europeos.

También se ha comenzado a preparar una convocatoria de propuestas que podría estar lista para después del verano, que tiene la finalidad de promover proyectos en las RUP en el ámbito de la economía azul y en el marco del FEMPA, y que está ubicada en el eje de los activos únicos.

## **11. Conclusión: las RUP en el marco de la presidencia española del Consejo de la UE de 2023**

Tanto la presidencia del Consejo de la UE de Portugal de 2021 como la de Francia en ▷

2022 incluyeron en sus programas objetivos relacionados con las RUP. Así, el programa de la presidencia portuguesa mencionaba que prestaría atención transversal a las especificidades de las RUP en todas las políticas de la UE, e indicaba su intención de iniciar los trabajos para actualizar y renovar la Estrategia de la UE para las RUP. Posteriormente, la presidencia francesa recogió este testigo impulsando y coordinando los textos y los consensos necesarios para que finalmente la renovación de Estrategia de la Comisión haya podido producirse.

Sin duda, la próxima presidencia española del Consejo de 2023 contará en su programa con objetivos relativos a las RUP y a la ejecución de la nueva Estrategia, que ya llevará un año de andadura.

## Bibliografía

- Comisión de las Comunidades Europeas. (2004). Comunicación COM (2004) 343 final, de 26 de mayo, de la Comisión. *Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0343&from=EN>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2007). Comunicación COM (2007) 507 final, de 14 de septiembre, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas*.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2008). Comunicación COM (2008) 642 final, de 17 de octubre, de la Comisión. *Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa*. [https://cp-rup.com/wp-content/uploads/2018/09/library\\_files/08\\_COM\(2008\)\\_642\\_-\\_Las\\_RUP\\_una\\_ventaja\\_para\\_Europa.pdf](https://cp-rup.com/wp-content/uploads/2018/09/library_files/08_COM(2008)_642_-_Las_RUP_una_ventaja_para_Europa.pdf)
- Comisión Europea. (2012). Comunicación COM (2012) 287 final, de 20 de junio, de la Comisión.
- Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/rup2012/rup\\_com\\_2012287\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/rup2012/rup_com_2012287_es.pdf)
- Comisión Europea. (2017). Comunicación COM (2017) 623 final, de 24 de octubre, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. *Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup\\_2017/com\\_rup\\_partner\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2017/com_rup_partner_es.pdf)
- Comisión Europea. (2022a). Comunicación COM (2022) 198 final, de 3 de mayo, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0198>
- Comisión Europea. (2022b). *Documento de posición común de los Estados miembros y las nueve RUP en el marco de la actualización de la asociación estratégica de la Comisión Europea con las RUP y la adopción de la Comunicación para estas regiones (19 de enero de 2022)*.
- Comisión Europea. (2022c). *Las regiones ultraperiféricas, en síntesis: activos, retos y oportunidades*, SWD(2022) 133 final, que acompaña al documento *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE*. {COM(2022) 198 final} - {SWD(2022) 134 final}. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0133>
- Consejo Europeo. (2022). Documento n.º 9514/22 sobre las Conclusiones del Consejo sobre la ▷

Comunicación de la Comisión: *Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE*, adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales en su sesión n.º 3885 del 21.06.2022.

Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2021, sobre el refuerzo de la asociación con las regiones ultraperiféricas de la Unión (2020/2120 (INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 117, de 14 de septiembre de 2021,

pp. 18 a 29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0368&from=ES>

Solbes Mira, P. (2011). *Las regiones ultraperiféricas europeas en el mercado único: la proyección de la UE en el mundo*. Informe al miembro de la Comisión Europea Michael Barnier presentado por Pedro Solbes Mira. [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/54279/Informe\\_Solbes.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/54279/Informe_Solbes.pdf?sequence=1&isAllowed=y)