

EL FUTURO DE LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS PAÍSES Y TERRITORIOS DE ULTRAMAR

Margarita CORRAL SUÁREZ

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valladolid*

SUMARIO

I.-INTRODUCCIÓN. II.-ALGUNOS DATOS SOBRE LOS PTUM. III.-EL CONTENIDO ACTUAL DE LA ASOCIACIÓN CON LOS PTUM. IV.-¿HACIA UNA RENOVACIÓN DE LA ASOCIACIÓN?. V.-EL LIBRO VERDE SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES PTUM-UNIÓN EUROPEA. VI.-BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Como se sabe, un total de veinte Países y Territorios de Ultramar (PTUM)¹, vinculados a Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido por unas relaciones político-constitucionales particulares, se benefician de un trato especial por parte de la Unión Europea que se concreta en la Asociación prevista en la Cuarta Parte del Tratado de la Comunidad Europea (TCE).

La política de asociación se introdujo en el Tratado de Roma con la pretensión de «reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar»² y de «asegurar el desarrollo de su prosperidad, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas»³. Desde 1957 hasta hoy los beneficiarios de este régimen han ido cambiando y tanto las modalidades de aplicación como la ayuda financiera concedida se han ido determinando cada cinco años en sucesivos

¹ Se trata de los enumerados en el Anexo II del Tratado de la Comunidad Europea: Groenlandia, Nueva Caledonia y sus dependencias, Polinesia francesa, tierras australes y antárticas francesas, Islas Wallis y Futura, Mayotte, San Pedro y Miquelón, Araba, Antillas neerlandesas, Anguila, Islas Caimán, islas Maldivas, Georgia del sur e islas Sándwich del sur, Montserrat, Pitcairn, Santa Elena y sus dependencias, territorio antártico británico, territorios británicos del Océano Índico, islas Turcas y Caicos, islas Vírgenes británicas y Bermudas. Esta última, si bien aparece en la lista por decisión propia, nunca se ha acogido al régimen de asociación y, sin embargo, está legitimada para participar en las reuniones de asociación que afecten a los PTUM británicos. Por otro lado hay que señalar que Bermudas tiene una de las más florecientes economías del mundo gracias a su industria financiera *offshore*. Groenlandia, por su parte, disfruta de un régimen particular como establece el art. 188 TCE. Régimen que figura en el Protocolo sobre el régimen aplicable a Groenlandia, incorporado como anexo al TCE. Sobre ellos, *vid.* SOBRINO HEREDIA, J. M.: «La Comunidad Económica europea y los departamentos y territorios de ultramar», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 8, n.º 2, 1981, pp. 433 y ss.

² En 1957 la asociación se estableció con relación a dieciocho posesiones africanas dependientes de Italia, Bélgica, Francia y Holanda: Alto Volta, Burundi, Camerún, República Centroafricana, los dos Congos, Costa de Marfil, Chad, Dahomey, Gabón, Madagascar, Mali, Mauritania, Níger, Ruanda, Senegal, Somalia y Togo.

³ *Vid.* Preámbulo TCE.

acuerdos de aplicación. Todo ello de conformidad con lo que establece el art. 187 del TCE. Estos cambios, sin embargo, no han alterado en lo sustancial la peculiaridad de la asociación ya que sus beneficiarios no son Estados independientes, sino países y territorios vinculados a alguno de los Estados miembros y es precisamente la naturaleza de los beneficiarios la que determina que el sistema no tenga carácter pactado, sino que sea algo concedido unilateralmente por la Comunidad y sus Miembros⁴.

El objetivo de la asociación es el fomento del desarrollo económico y social de los países y territorios afectados y el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto⁵. Así es como, desde un primer momento y hasta la fecha de hoy, la asociación ha estado enmarcada siempre dentro del ámbito de la cooperación al desarrollo. No en vano en ella se encuentra el origen de la actual y compleja política de desarrollo que ha situado a la Unión Europea en el primer puesto en el ranking mundial de donantes de ayuda oficial. La ayuda comunitaria al desarrollo alcanza hoy a todas las regiones del mundo, pero sin duda reviste una importancia especial la prestada a los Países de África, Caribe y Pacífico (ACP), que deriva de la asociación con los PTUM. En los años sesenta, con el proceso descolonizador, varias posesiones francesas en África se convirtieron en Estados independientes, de manera que dejaron de beneficiarse de la asociación, que, como ya hemos dicho, está prevista solo para territorios dependientes. Para estos nuevos Estados en desarrollo y, más tarde, tras la incorporación de Gran Bretaña a la Comunidad, también para ex-colonias británicas, se ideó un tipo de acuerdos que les garantizara unas relaciones especiales con las que poder alcanzar un cierto grado de desarrollo⁶. La consecuencia de que las actuales relaciones entre la Unión Europea y los Estados ACP en desarrollo tenga su origen, como hemos visto, en la relación de aso-

⁴ Sobre la asociación prevista en el TCE con los PTUM véase GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.: «L'ordre juridique des Communautés européennes et le Droit International», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (RCADI)* 1975-V, vol. 148, pp.124 y ss.; OLIVER, D.: «La convention d'association des pays d'outre-mer à la CEE et les Etats africains et malgache associés», *Revue du Marché Commun (RMC)* n.º 64, 1963, pp. 481 y ss. y VIGNES, D.: «Relations avec les pays et territoires d'outre-mer et les Etats africains et malgache associés», en W.J. Ganshof van der Meersch (Dir.) *Droit des communautés européennes*, Bruxelles 1969, n.º 2471.

⁵ Art. 182.2 y 3

⁶ Los primeros acuerdos de asociación que se concluyeron fueron los de Yaoundé I y II – en 1963 y 1969, respectivamente – con Estados Africanos y con Madagascar, principalmente antiguas colonias francesas. Después se sumaron a éstos los países anglófonos subdesarrollados y es a partir de entonces cuando se empezó a hablar del bloque de países ACP con los que, más adelante, se concluirían los sucesivos Convenios de Lomé I, II, III y IV y, finalmente, el Convenio de Cotonú de 2000. Sobre ellos puede verse, entre otros, CORRAL SUAREZ, M.: «Cooperación al desarrollo», en A. Calonge (Coord), *Políticas comunitarias. Bases Jurídicas*. Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid-Lex Nova, Valladolid 2002, pp. 583 y ss.; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W., *loc.cit.* pp. 126 y ss.; ROLDAN BARBERO, J.: *La Comunidad económica europea y los Convenios de Lomé: el STABEX*, Universidad de Granada, Junta de Andalucía, Granada, 1990; SOBRINO HEREDIA, J.M.: *Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1985

ciación con los PTUM, ha llevado hasta ahora a establecer un paralelismo no solo entre ambas relaciones, encuadradas las dos en el marco de la cooperación al desarrollo, sino también entre los dos grupos de destinatarios de la ayuda. Este paralelismo no tiene a día de hoy razón de ser.

Por todo ello, en este momento nos encontramos ante un interesante proceso de reflexión, emprendido por la Comisión –a instancias de los cuatro Estados miembros a los que están vinculados los PTUM, de los países ACP y de los propios PTUM– al objeto de dar un nuevo enfoque a las relaciones de la Unión Europea con los PTUM, abandonando, muy probablemente, el planteamiento clásico de cooperación al desarrollo, diferenciando con claridad la situación en que éstos se encuentran en comparación con la de los Estados ACP y teniendo más en cuenta el gran potencial que poseen los PTUM del que la Unión Europea puede beneficiarse. Parece que todos coinciden en que la asociación, tal y como está concebida, no se adecúa a la realidad de los PTUM, ni por lo que se refiere a sus necesidades ni a sus capacidades. El problema que se presenta a partir de ahí es el de determinar cómo y en qué aspectos fundamentales habrá de modificarse el planteamiento seguido hasta ahora para estar en condiciones de definir un nuevo régimen de asociación a finales del 2013, año en que vence la actual Decisión Asociación Ultramar⁷.

II. ALGUNOS DATOS SOBRE LOS PTUM

Los PTUM son territorios insulares repartidos por todo el mundo en regiones más o menos apartadas: ocho en el Caribe, cinco en el Atlántico Sur, cuatro en el Pacífico, dos en el Índico y otros dos en el Atlántico Norte. De ellos, hay que recordar que cuatro carecen de población local establecida con carácter permanente. Se trata de las Tierras australes y antárticas francesas: Georgia del Sur e Islas Sándwich del Sur, Territorio antártico británico y los Territorios británicos del Océano Indico.

Como ya hemos indicado, todos ellos se encuentran vinculados constitucionalmente a algún Estado miembro de la Unión Europea y en principio sus nacionales son ciudadanos europeos⁸, a pesar de que los PTUM no forman parte de la Unión y por tanto en ellos no se aplican las disposiciones del TCE, salvo la Cuarta Parte del TCE⁹, lo que les hace sustancialmente diferentes de las regiones ultraperiféricas a las que se refiere el art. 299.2 del TCE, con las que, como se pone de relieve en el Libro Verde sobre las relaciones futuras entre la Unión y

⁷ Decisión 2001/822/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, modificada por la Decisión 2007/249/CE.

⁸ En el sentido del art. 17 del TCE

⁹ Art. 299.3 del TCE

los PTUM¹⁰, no se les debe comparar, ni cuantitativa ni cualitativamente, en términos de beneficios y obligaciones respecto a la Unión Europea.

Ante la tarea de redefinición de las relaciones de la Unión Europea con los PTUM, los servicios de la Comisión han procedido a estudiar las características que comparten estos territorios y las diferencias que separan a unos de otros¹¹. Entre las primeras, además de su carácter insular ya señalado, destaca el que ninguno de ellos goza de soberanía y que todos disfrutan de un régimen de democracia parlamentaria. Además, su población es muy reducida en todos los casos, especialmente en los PTUM británicos, y su biodiversidad es mucho más rica que la de la Europa continental en su conjunto. Este es precisamente uno de los aspectos sobre los que el nuevo enfoque habrá de hacer hincapié, sin olvidar el hecho de que estos territorios son extremadamente vulnerables frente a los riesgos naturales¹².

Por lo que respecta a su situación económica, dependen en gran medida de las importaciones de bienes y de energía y sus exportaciones son escasas, tanto hacia la UE como a países de sus regiones respectivas. En buena parte de ellos, sus ingresos están fundamentalmente relacionados con el sector servicios, sobre todo en aquellos que se encuentran en el Caribe y en el Pacífico, donde el turismo es una pieza clave de su economía. Algunos poseen recursos naturales que reportan unos importantes ingresos, como sería, por ejemplo, el caso de Groenlandia y su pescado, mientras que otros, por último, son importantes centros financieros internacionales¹³.

Los PTUM comparten numerosas características comunes pero también presentan diferencias muy considerables, principalmente en cuanto al grado de autonomía respecto a los Estados miembros a los que están vinculados. En la mayoría de los casos es el Estado miembro el competente en materia de defensa, asuntos exteriores, orden público, justicia y política monetaria; no obstante, los poderes que las distintas constituciones otorgan a las autoridades locales pueden variar de forma considerable. El grado de desarrollo económico y social también separa a unos PTUM de otros. Así encontramos países con un nivel de vida muy alto, incluso en relación a la media comunitaria, como es el caso de las Islas Vírgenes británicas y las Islas Caimán, y en el otro extremo se sitúan Wallis y Futuna como únicos territorios con un nivel intermedio inferior. Estas, junto

¹⁰ COM (2008) 383 final, 23.5.2008, p. 3.

¹¹ SEC (2008) 2067, 25.6.2008, Document de travail des services de la Commission accompagnant le Livre Vert «L'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer».

¹² En este sentido, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña y Holanda han puesto des relieve que los PTUM constituyen verdaderos laboratorios naturales para hacer un seguimiento de los efectos del cambio climático sobre la biodiversidad (Document commun du Royaume du Danemark, de la République Française, des Pays-Bas, du Rouyaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord sur l'avenir des relations entre les Pays et Territoires d' Outre-Mer et l'Union Europeenne. Noviembre de 2008, p. 4).

¹³ Aruba, Antillas Neerlandesas, Anguila, Islas Caimán, Montserrat, Islas Turcas y Caicos e Islas Vírgenes Británicas.

con Anguila, Mayotte, Montserrat, Santa Helena y las Islas Turcas y Caicos, son los únicos territorios considerados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE como posibles beneficiarios de Ayuda oficial al desarrollo.

La ayuda bilateral directa que los Estados miembros de la Unión proporcionan a los PTUM a ellos vinculados tampoco es igual para todos. Algunos no reciben ninguna, como ocurre con los territorios británicos de Anguila, Islas Malvinas e Islas Turcas y Caicos, mientras que otros reciben transferencias financieras bastante elevadas¹⁴.

Para concluir este punto conviene insistir en que los PTUM no son regiones ultraperiféricas, pues éstas, a diferencia de los primeros, además de estar vinculadas constitucionalmente a un Estado miembro, forman parte integrante de la Comunidad y deben respetar el derecho comunitario. Ahora bien, como consecuencia de su estrecha vinculación con alguno de los Estados miembros tampoco pueden ser considerados como terceros países: Sus nacionales son ciudadanos de la Unión Europea y comparten los mismos valores y principios que ésta, llegando incluso algunos a usar el euro como moneda oficial¹⁵. Por otro lado, es preciso subrayar igualmente que tienen una naturaleza y una situación jurídica bien distinta de la de los Estados ACP, a pesar de que con mucha frecuencia se les identifica con ellos. Los Estados ACP forman hoy un conjunto de setenta y nueve Estados de África, Caribe y Pacífico en vías de desarrollo vinculados a la Comunidad por un Acuerdo de Asociación ACP-CE¹⁶ financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Eso sí, una buena parte de estos Estados, antes de convertirse en Estados soberanos independientes, fueron PTUM a los que se aplicaba el régimen de asociación de la Cuarta Parte del TCE. Lo cierto no obstante es que, a pesar de que responden a categorías bien distintas, en la práctica, hasta el momento actual, hay un gran paralelismo en cuanto al planteamiento de la ayuda por parte de la Comunidad a los unos y a los otros. Algo que hoy, como ya hemos señalado, carece de sentido puesto que, como puso de relieve Stefano Manservigi, Director general de Desarrollo de la Comisión Europea, «La posición de los PTUM con relación a la Unión Europea, en algún lugar entre los ACP y las regiones ultraperiféricas de la UE, ya no tiene el mismo valor añadido para los PTUM»¹⁷.

¹⁴ Sobre estos y otros datos relativos a cada uno de los veinte PTUM a los que se aplica de decisión de asociación, *vid.* Document de travail des services de la Commission SEC (2008) 2067 Annexe II.

¹⁵ Actualmente solo utilizan el euro en San Pedro y Miquelón y Mayotte, (Do L 30 de 4.2.1999)

¹⁶ Acuerdo de Cotonú de 23 de junio de 2000. Sobre las especiales relaciones de la Comunidad con los Estados ACP, entre otros, CORRAL SUAREZ, M., «Cooperación al desarrollo», *loc.cit.* pp. 571 y ss.; ROLDÁN BARBERO, J., *La Comunidad Económica Europea y los Convenios de Lomé: el Stabex*, Universidad de Granada, Granada 1990 y VIGNES, D., «Communautés Européennes et pays en voie de développement», *RCADI* 1988-III, pp. 225 y ss.

¹⁷ Palabras pronunciadas en la reunión anual de la asociación de PTUM celebrada en noviembre de 2007.

III. EL CONTENIDO ACTUAL DE LA ASOCIACIÓN CON LOS PTUM

La asociación, tal y como hoy se aplica a los PTUM, supone una cooperación económica y comercial basada en unos intercambios comerciales muy ventajosos y unas reglas de origen también muy favorables¹⁸; supone igualmente un respaldo a las políticas y estrategias en sectores productivos, en ámbitos relacionados con el comercio, desarrollo humano, social y medioambiental para favorecer el desarrollo sostenible y un apoyo a la cooperación e integración regional. Y todo ello contando con los recursos que proporciona el FED¹⁹, además de determinadas ayudas financieras de las que pueden beneficiarse en virtud de Programas comunitarios en diferentes ámbitos como son la formación, la innovación, la educación, la cultura, etc.²⁰. Por otro lado, hoy los PTUM cuentan también con el mecanismo de inversión, administrado por el Banco Europeo de Inversiones, que se destina a fomentar empresas comercialmente viables del sector privado o empresas del sector público que apoyen el desarrollo del sector privado.

En el plano institucional tiene especial relevancia para la asociación el foro PTUM que se reúne anualmente y cuenta con la participación de la Comisión, de todos los PTUM y de los cuatro Estados miembros a los que éstos están vinculados²¹.

La base jurídica de la asociación de los países y territorios de ultramar se encuentra, como ya se ha indicado, en la Cuarta Parte del TCE (arts. 182 a 188). Con la asociación, la Comunidad pretende, tal como establece el art.182, «con-

¹⁸ Arts. 183 y 184 TCE.

¹⁹ El FED no forma parte del presupuesto comunitario general sino que se nutre de las aportaciones de los Estados miembros. Es el instrumento financiero también utilizado para financiar la cooperación al desarrollo de los Estados ACP. El FED actual, vigente para el período 2008-2013, cuenta con una dotación para los PTUM de 286 millones de euros que se distribuyen de la manera siguiente: 195 millones para programas específicos en todos aquellos PTUM que tengan un PNB *per capita* inferior al de la UE; 40 millones para la cooperación e integración regionales; 30 millones para financiar la ayuda a la inversión gestionada por el BEI; 15 millones para ayuda de emergencia y 6 para asistencia técnica.

²⁰ Los programas temáticos están cubiertos por el Instrumento de Financiación de la cooperación al desarrollo (ICD) 2007-2013; ver Reglamento (CE) n.º 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo, de 18 de Diciembre de 2008, DO L 378 de 27.12.2006.

²¹ También se celebran reuniones a nivel restringido entre la Comisión, el Estado miembro y el PTUM al que éste está vinculado. Desempeña igualmente un importante papel la OCT Association –creada el 5 de marzo de 2003 sobre la base de un Acuerdo Intergubernamental concluido por trece PTUM el 18 de septiembre de 2002 durante la Segunda Conferencia Ministerial PTUM, celebrada en Donaire, Antillas neerlandesas–, organización internacional que agrupa a los PTUM con los siguientes objetivos: Proporcionar un foro para el intercambio y discusión de ideas sobre temas de interés común; intercambiar información específica sobre temas de interés para todos los PTUM; hacer recomendaciones si es necesario a los gobiernos de los PTUM y a los Estados miembros de la UE a los que están vinculados; desarrollar una relación de trabajo como grupo en las instituciones europeas, en el Grupo ACP y en otras instituciones; y defender los intereses individuales y colectivos de sus Miembros frente a las instituciones de la UE en todo lo que respecta a materias contenidas en la Decisión PTUM.

tribuir a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran».

Las normas detalladas sobre el alcance y la aplicación de la asociación las establece el Consejo cada cinco años a través de Decisiones. Así lo viene haciendo desde 1964²², de conformidad con lo que indica el art. 187²³. Al respecto hay que señalar que, si bien el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), firmado en Lisboa en diciembre de 2007, mantiene la Cuarta Parte del TCE dedicada a la asociación básicamente inalterada, modifica no obstante el artículo 187, exigiendo la iniciativa de la Comisión en el proceso y la consulta al Parlamento Europeo en determinados casos²⁴.

La vigente Decisión Asociación Ultramar fue adoptada por el Consejo el 27 de noviembre de 2001²⁵ para un período de 10 años –y no de 5 como hasta ese momento venía siendo habitual–, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2011. Sin embargo, más tarde se decidió prolongar su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013²⁶. De acuerdo con la Declaración del Milenio, sus disposiciones en materia de cooperación para financiar el desarrollo persiguen como objetivo final la erradicación de la pobreza, concediendo un trato especial a aquellos países y territorios menos desarrollados²⁷. La asociación se basa en los principios comunes a los Estados miembros y a los PTUM a ellos vinculados, de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de derecho.

En la elaboración de las estrategias de asociación y desarrollo asumen la principal responsabilidad las autoridades de los PTUM. Para cada uno de ellos se establece en su estrategia de desarrollo cuáles son sus prioridades y en base a ello la Comunidad prestará su ayuda en diferentes áreas: el sector productivo, apoyando políticas sectoriales y estrategias que faciliten el acceso a distintas

²² Las disposiciones detalladas para los primeros 5 años fueron establecidas en el Convenio de aplicación anexo al Tratado de Roma de 1957.

²³ «El Consejo, a la luz de los resultados alcanzados en el marco de la asociación de los países y territorios a la Comunidad y basándose en los principios contenidos en el presente Tratado, adoptará por unanimidad las disposiciones relativas a las modalidades y al procedimiento para la asociación de los países y territorios a la Comunidad».

²⁴ La Parte IV la constituyen los arts. 198 a 204. Según el art. 203, que modifica al antiguo 187, «El Consejo, a la luz de los resultados alcanzados en el marco de la asociación de los países y territorios de la Unión y basándose en los principios contenidos en los Tratados, adoptará, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, las disposiciones relativas a las modalidades y el procedimiento para la asociación de los países y territorios de la Unión. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo».

²⁵ Ver referencia en nota 7.

²⁶ Decisión 2007/249/CE (DO L 109 de 26.4.2007). De esta forma se logra hacer coincidir la vigencia de la Decisión con el 10.º FED y con el marco financiero plurianual.

²⁷ Se trata de los enumerados en el Anexo I B a la Decisión, a saber: Anguila, Mayotte, Montserrat, Santa Elena, Islas Turcas y Caicos, Islas Wallis y Futura y San Pedro y Miquelón.

actividades productivas²⁸; el desarrollo del comercio es otra de las áreas de cooperación, que abarca medidas que, pasando por todas las fases, llegan hasta la distribución final de los productos; la financiación de las infraestructuras y los recursos humanos necesarios para servicios como el transporte marítimo y aéreo y el turismo; los ámbitos vinculados al comercio; el desarrollo humano, social y medioambiental y la cooperación cultural y social²⁹.

Además de estas medidas de cooperación para la financiación del desarrollo, la Decisión contempla como un elemento de gran interés para la asociación, la cooperación y la integración regionales, bien entre los PTUM, o entre estos y Estados vecinos, bien con las regiones ultraperiféricas³⁰. La cooperación en este contexto pretende, como señala su artículo 16, fomentar la integración gradual de los PTUM en la economía mundial, acelerar la cooperación y el desarrollo económico, promover la libre circulación de personas, bienes, servicios, capitales, trabajadores y tecnología, acelerar la diversificación económica y la coordinación y armonización de las políticas de cooperación regionales y subregionales y promover y fomentar el comercio entre los PTUM y dentro de ellos, así como con las regiones ultraperiféricas.

Sin duda el ámbito de cooperación que reviste una mayor importancia es el de la cooperación económica y comercial. La Decisión garantiza a los PTUM un régimen comercial muy ventajoso, pues sus productos originarios³¹ pueden importarse en la Comunidad sin ninguna restricción cuantitativa y sin tener que satisfacer ningún tipo de derechos o impuestos. Sin embargo los PTUM sí que pueden mantener o establecer derechos de aduana o restricciones cuantitativas, de conformidad con ciertas condiciones, respecto a los productos de origen comunitario. También permite la Decisión que materias originarias de la Comunidad o de Estados ACP, al incorporarse a un producto obtenido en un PTUM, sean consideradas materias originarias de dicho PTUM³². A esto hay que añadir, por último, que la Decisión contempla también un procedimiento de transbordo que facilita que los productos no originarios de PTUM importados de un tercer Estado sean exportados a la Comunidad en las condiciones ventajosas arriba señaladas³³.

²⁸ Puede referirse la cooperación a la agricultura, la pesca, el desarrollo rural, la energía, el transporte, el agua, el desarrollo tecnológico, etc. (Art. 11 de la Decisión).

²⁹ Arts. 14, 15 y 17.

³⁰ Se trata de los Departamentos Franceses de Ultramar (Guadalupe, Guyana, Martinica y Reunion), las Azores, Madeira y las Islas Canarias.

³¹ Los «productos originarios de los PTUM» aparecen definidos en el Anexo III de la Decisión

³² Este procedimiento, llamado de acumulación de origen, se aplica con ciertos límites a determinados productos como el arroz y el azúcar.

³³ El procedimiento no se aplica respecto de los productos agrícolas, ni de transformación de productos agrícolas.

IV. ¿HACIA UNA RENOVACIÓN DE LA ASOCIACIÓN?

Como ya se ha indicado, la Comisión europea se ha embarcado en 2008 en la ambiciosa tarea de replantear las relaciones de la Unión con los PTUM. Al objeto de poder estar en condiciones de definir una nueva asociación ha recurrido a la elaboración de un Libro Verde³⁴ para abrir con él un debate general sobre el tema y obtener la visión de las distintas partes implicadas sobre todos los desafíos a los que tales países y territorios se enfrentan y sobre el potencial que poseen. Sin embargo, la Comisión no ha llegado hasta aquí sola en su empeño por modernizar las relaciones con los PTUM y adaptarlas a la nueva realidad en la que hoy se encuentran, sino que todas las partes interesadas venían ya, desde hacía tiempo, reclamando tal renovación.

En primer lugar, hay que recordar que la Conferencia Intergubernamental encargada de elaborar el Tratado de Ámsterdam de 1997 ya había señalado la falta de adecuación a la situación del momento de un régimen establecido para una realidad bien distinta como era la que existía en 1957. Según reconocía la Conferencia en una Declaración anexa al Tratado, el régimen especial de asociación derivado de la Cuarta Parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea fue concebido para países y territorios numerosos, de vasta superficie y elevada población y había evolucionado poco desde 1957³⁵. Además, se reconocía que, habiendo pasado desde entonces cuarenta años, ese régimen especial de asociación ya sólo se aplicaba a una veintena de PTUM muy dispersos, con una escasa población y con un importante retraso estructural. Por estas razones, entendiendo que tal régimen ya no se mostraba capaz de responder de forma eficaz a las necesidades de desarrollo de sus destinatarios, la CIG invitaba al Consejo a revisarlo antes de febrero del 2000.

Por ello se adoptó en 2001 la Decisión Asociación Ultramar a la que nos hemos referido –que sigue vigente– en la que, pese a todo, no se observa un cambio de planteamiento. No cabe la menor duda de que el régimen en ella establecido sigue pareciéndose sustancialmente a la asociación con los Estados ACP y de que se trata de un sistema que continúa estando enmarcado en el ámbito de la cooperación al desarrollo, persiguiendo por lo tanto, como objetivo fundamental, la lucha contra la pobreza.

No es de extrañar que los Estados miembros que no poseen PTUM –y especialmente los últimos en incorporarse a la Unión Europea– no demuestren mucho entusiasmo ante la idea de que la Comunidad destine importantes recursos a financiar el desarrollo de los PTUM, cuando la mayoría de éstos posee un PNB comparable a la media comunitaria y, más aún, dado que algunos de ellos

³⁴ Doc. citado en nota 10.

³⁵ Declaración n.º 36 sobre los Países y Territorios de Ultramar, anexo al acta final de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno. DO C 340 de 10.11.1997.

ya han dejado de percibir ayuda directa del Estado del que dependen, como es el caso, que ya señalábamos, de los territorios británicos. Por otro lado, el paralelismo establecido por la Comunidad entre los Estados ACP en desarrollo y los PTUM a la hora de plantear las relaciones especiales con ambos es objeto de crítica, lógicamente, por parte de los primeros. Estos no ven con buenos ojos que los PTUM, a pesar de que ninguno de ellos se sitúa en la categoría de territorios de renta baja según el CAD, a pesar de que no están cubiertos por la política de cooperación al desarrollo recogida en el Título XX del TCE y a pesar, finalmente, de no ser parte en el Acuerdo de Cotonú celebrado por la Comunidad con los Estados ACP, reciban del FED una financiación para su desarrollo que, como ha reconocido la Comisión en su Libro Verde, para el período 2008-2013 es seis veces mayor que el promedio concedido a los ACP.

Los PTUM por su parte también llevan años reclamando un cambio en sus relaciones con la Unión Europea, especialmente desde que en 2003 se agruparon para defender en común sus intereses en el seno de la *Overseas Countries and Territories Association (OCTA)*. Principalmente, han venido llamando la atención acerca de sus especiales necesidades y de la urgencia de tomar medidas para promover en ellos el desarrollo sostenible; pero también han levantado su voz para pedir encarecidamente una financiación propia, que podría consistir en un Fondo de Desarrollo específico para los PTUM o en una partida en los presupuestos comunitarios. En otras palabras, lo que pretenden es salir del FED. Asimismo, y teniendo en cuenta que existen importantes diferencias entre unos territorios y otros, proponen un trato de forma individualizada para cada uno, dependiendo de sus capacidades y necesidades, a través de acuerdos de comercio específicos³⁶. En ese sentido es preciso reconocer que, sin duda, el gran problema de la vulnerabilidad de los PTUM, por tratarse de economías microinsulares, requiere un enfoque distinto al de la lucha contra la pobreza y exige normas diferentes a las que se aplican a los Estados ACP, principalmente porque son muchísimo más pequeños, porque tienen una situación institucional y constitucional muy distinta de la de aquellos, presentan también diferencias en cuanto a niveles de desarrollo e incluso porque en ellos, como ha señalado la Comisión³⁷, tiene gran importancia la innovación, el espíritu empresarial y la competitividad. Por si esto no fuera suficiente, en el Foro Unión Europea-PTUM, celebrado en Papeete (Polinesia francesa) del 29 de marzo al 1 de abril de 2005³⁸, se puso sobre la mesa otra cuestión que afecta especialmente a los PTUM como es la de

³⁶ Vid. Final Declaration of the OCT Ministerial Conference containing the Political Resolutions of the Representatives of the Overseas Countries and Territories (OCTs) on the discussion with respect to the new OCT Association («OCTA») and the implementation of the new OCT-Decision (2001/822/EC), Bruselas 4.12.2003.

³⁷ Libro Verde, p. 8.

³⁸ Vid. Press Release 3rd Forum aimed at the Overseas Countries and Territories (OCTs), EU Member Status and the European Commission in French Polynesia, Papeete from 29 march to 1 april 2005.

los desastres naturales que con tanta frecuencia les azotan y que exige la introducción de mecanismos eficaces de gestión y prevención.

V. EL LIBRO VERDE SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES PTUM-UNIÓN EUROPEA

Desde la óptica de la Comisión, el planteamiento es que se debe establecer una nueva relación en la que el acento esté puesto más en el hecho de que los PTUM y la UE pertenecen a la misma familia que en las necesidades de desarrollo que puedan presentar los PTUM o algunos de ellos. La Comunidad quiere ver en estas relaciones una fuente de oportunidades para la Unión y sus Estados miembros, hasta ahora en buena medida desaprovechada.

Desde esta perspectiva, el Libro Verde sobre el futuro de las relaciones Unión Europea-PTUM fue presentado por la Comisión el 23 de mayo de 2008 con la finalidad de someter a debate la cuestión, fundamentalmente en lo que se refiere a la filosofía global que debe sostener a largo plazo estas relaciones³⁹. Para que las partes interesadas en participar pudieran hacerlo con conocimiento de causa se presentaron como anexos al Libro Verde varios documentos de trabajo de los servicios de la Comisión. En ellos se analizaban en detalle todos los datos relativos a cada uno de los PTUM que pudieran resultar de interés⁴⁰. Se ofrecía, igualmente, un completo estudio de la vigente Decisión de Asociación, así como de dos aspectos que especialmente había que tener presentes al plantear las futuras relaciones con los PTUM: Su vulnerabilidad y su diversidad.

El período de consulta pública comenzó el 1 de julio de 2008 y no concluyó hasta el 17 de octubre del mismo año. En esos meses se fueron recogiendo las respuestas a las preguntas formuladas en el Libro Verde, las cuales pueden encuadrarse en los que podríamos considerar como cinco apartados o bloques. En el primero se encuentra la pregunta de partida, que tiene que ver con la forma de situar a los PTUM en sus relaciones con la Comunidad. Su contenido exacto era «¿Cómo se debe traducir a nivel político la solidaridad entre la Comunidad y los PTUM teniendo en cuenta su relación especial con la Comunidad?». En el segundo bloque la cuestión principal que se plantea es la de si hay que proceder a un cambio de perspectiva, dejando en un segundo plano el enfoque clásico de cooperación al desarrollo dirigido fundamentalmente a la lucha contra la pobreza. La posibilidad de que la nueva asociación se base en los intereses recíprocos es cuestionada en el tercer apartado. Al respecto señala la Comisión, entre otros

³⁹ COM (2008) 383 final, p. 6.

⁴⁰ Así se trata, entre otras cuestiones, de las relaciones constitucionales, de los lazos históricos con el Estado miembro correspondiente, de la ayuda financiera que reciben, de su renta *per cápita*, principales industrias, principales socios comerciales y de los principales problemas medioambientales a los que se enfrentan.

aspectos, lo interesante que puede resultar para la Unión la promoción que de los valores europeos puedan llevar a cabo los PTUM en amplísimas zonas geográficas y las valiosas posibilidades para la investigación que representa la riqueza ecológica y las diversas condiciones climáticas de estos territorios. El mayor número de preguntas del Libro Verde se encuentran en el cuarto bloque y hacen referencia a la revisión de los actuales acuerdos comerciales, la cual, como señala la Comisión, no podrá emprenderse sin tener muy en cuenta los cambios mundiales que afectan a la Comunidad, a los PTUM y a sus socios comerciales, especialmente a los Estados ACP. Finalmente, en el quinto bloque, la Comisión solicita la opinión sobre cómo incorporar las características específicas de los PTUM –es decir, su vulnerabilidad y su gran diversidad– a las nuevas relaciones.

Antes de que concluyera el periodo de consulta pública, la Comisión organizó en Bruselas una Conferencia de las Partes interesadas⁴¹ para presentar las cuestiones planteadas en el Libro Verde y pedir su contribución al mismo. La Conferencia contó con la asistencia de más de cien participantes entre autoridades de los PTUM y representantes de los Estados miembros, de las instituciones europeas y de la sociedad civil, tanto de los PTUM como de la Unión Europea. Para todos quedó claro desde el primer momento que el objetivo del Libro Verde era desarrollar un *partnership* que pudiera hacer más y no menos por la relaciones Unión Europea-PTUM. Coincidieron también en que el principal problema al que estas relaciones se enfrentan en la actualidad tiene su origen en el hecho de que están inspiradas en los mismos principios que se vienen aplicando a la cooperación de la Unión Europea con los Estados ACP y en que ese paralelismo no se corresponde hoy con la realidad, ni por lo que respecta a los retos específicos a los que los PTUM deben hacer frente, ni teniendo en cuenta los estrechos lazos que existen entre éstos y la Unión Europea. La conclusión principal de los debates fue, como señaló el representante de la Comisión, Sr. Stefano Manservigi, que «el nuevo sistema debe permitir tener absolutamente en cuenta la diversidad de los PTUM dentro de un marco global».

El Libro Verde fue igualmente objeto de discusión en el Foro anual PTUM-Unión Europea celebrado en las Islas Caimán los días 27 y 28 de noviembre de 2008⁴². En términos generales se pudo constatar el acuerdo de los PTUM en las ideas básicas contenidas en el Libro Verde. Estos hicieron hincapié en la necesidad de incluir en el futuro marco basado en la solidaridad ciertos aspectos como la interconexión que englobaría el tema de los transportes y las comunicaciones y la educación. También insistieron en que en el nuevo enfoque se debería tener

⁴¹ Vid. Report Stakeholders Conference on Future EU-OCT Relations, Brussels, 3 october 2008, en http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/regionscountriesocts_en.cfm

⁴² Vid. Report 2008 OCT-EU Forum, Cayman Islands, 27 and 28 november 2008, en http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/regionscountriesoctsforum_en.cfm. También Final Declaration of OCTA's 2008 Ministerial Conference in the Cayman Islands, Association of the Overseas Countries and Territories of European Union, 26 november 2008.

fundamentalmente en cuenta el potencial que ofrecen los PTUM, por encima de su vulnerabilidad. Desde esa perspectiva se identificaron algunas áreas en las que los PTUM podrían ser considerados como centros de excelencia: Biodiversidad, energías alternativas, investigación sobre el cambio climático, calidad de productos locales, etc. También se subrayó la importancia de incrementar la cooperación regional como medio para reforzar la competitividad de los PTUM. En todo caso, muchos de los asistentes al Foro, encabezados por la representación de los Países Bajos, opinaron que para ese cambio fundamental de enfoque de las relaciones PTUM-UE habría que emprender un trabajo muy largo que no ha hecho más que empezar con el Libro Verde.

Hay que señalar también que, coincidiendo con el final del Foro, los cuatro Estados miembros que poseen PTUM aportaron a la Comisión un Documento Común sobre el futuro de las relaciones entre los PTUM y la Unión Europea⁴³ en el que presentaron a las instituciones comunitarias de forma colectiva sus reflexiones al respecto y manifestaron su apoyo a la Comisión en la tarea emprendida. Las ideas principales plasmadas en el documento conjunto son las siguientes: Necesidad de reconocer la relación especial existente entre estos territorios y la Unión Europea, necesidad de entender y aprovechar el hecho de que los PTUM comparten los valores europeos y que pueden desempeñar un papel muy interesante como *avant-postes* de Europa en sus respectivas regiones y conveniencia de modernizar las reglas del comercio, de manera que se tenga más en cuenta la especificidad de estos territorios y se facilite una mayor integración económica regional.

Los resultados de la consulta pública han sido dados a conocer por la Comisión en una Comunicación dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones⁴⁴. Al parecer existe un acuerdo mayoritario sobre la necesidad de sustituir el enfoque hacia la lucha contra la pobreza por otro que tenga en cuenta las especificidades de los PTUM, considerando además que éstos suponen un importante activo para la UE y no una carga. Muchas contribuciones reclaman un mayor protagonismo e incluso una implicación directa de los PTUM en la adopción de políticas comunitarias en aquellas materias que les afectan especialmente.

La idea de que la solidaridad entre la UE y los PTUM debe basarse en su especial relación y en su pertenencia a la misma familia europea debe ser la idea clave desde la que redefinir la nueva asociación. La Comisión cree que la futura relación debe ser más recíproca, basada en los intereses mutuos. No obstante, a

⁴³ Document commun du Royaume du Danemark, de la République Française, des Pays Bas, du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord sur l'avenir des relations entre les Pays et territoires d'Outre-mer et l'Union Européenne, novembre 2008.

⁴⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Elements for a new partnership between EU and the Overseas Countries and Territories (OCT's). Brussels, 6,11,2009, COM(2009) 623 final.

pesar del imprescindible cambio de enfoque, la Comisión entiende que la Comunidad podría seguir proporcionando ayuda al desarrollo para un número muy limitado de PTUM si así se considera oportuno, valorando su situación en relación a la de otros socios de la Unión Europea.

En la Comunicación que comentamos la Comisión define los tres objetivos que habrá de perseguir la nueva asociación y señala cuáles son los principios y ejes de cooperación para poder alcanzarlos. Por lo que respecta a los objetivos, se fija en primer lugar, como objetivo central, el aumento y la mejora de la competitividad de los PTUM. El segundo objetivo consiste en reforzar su capacidad de reacción, ya que su vulnerabilidad hace muy difícil el desarrollo de su potencial, y el tercero y último de los objetivos es promover la cooperación entre los PTUM y otros socios. Con esta cooperación, además de favorecer su desarrollo sostenible se promocionan los valores de la Unión Europea por todo el mundo.

A la luz de las propuestas recibidas la Comisión ha podido identificar cinco ejes de cooperación que a continuación comentamos. En primer lugar, la futura asociación deberá prestar su ayuda al establecimiento de centros de excelencia y conocimientos prácticos en los PTUM en temas como Estado de derecho, buena gobernanza, respeto de los derechos humanos, etc., teniendo en cuenta la situación particular de cada PTUM en su respectiva región. Estos centros serán una importante vía para transmitir a los países vecinos de la región y a otros PTUM la experiencia adquirida. También parece fundamental a la Comisión el apoyo y estímulo a los PTUM en todo proceso tendente a modernizar o a aproximar sus legislaciones en los ámbitos más relevantes al *acquis* comunitario⁴⁵. De esta forma, los PTUM que voluntariamente procedan a adoptar las reglas y estándares de las políticas de la Unión Europea servirán de ejemplo en sus respectivas regiones, de manera que estarán promoviendo los valores y estándares de la Unión.

En todas las respuestas al Libro Verde se resalta el gran potencial que ofrecen los PTUM para el avance en el conocimiento científico de la biodiversidad y del cambio climático⁴⁶. En este sentido es preciso señalar que la política comunitaria medioambiental reconoce la importancia estratégica de los PTUM en este campo y la Comisión está estudiando, junto a todas las partes y sectores implicados, propuestas que puedan servir para que en estos territorios se tomen medidas medioambientales eficaces. Además y por otro lado, la Comisión considera

⁴⁵ Señala la Comisión como sectores en los que esta aproximación sería recomendable: estándares medioambientales, estándares sanitarios y fitosanitarios, sana gestión del clima y reducción de la heterogeneidad de normas reguladores del comercio regional e internacional.

⁴⁶ Todos los PTUM tienen una riquísima biodiversidad. En ellos se desarrollan de forma espectacular todo tipo de especies endémicas. Así, en Nueva Caledonia existen más de 2000 plantas endémicas y más de 1600 especies de peces. También son especialmente ricos en especies migratorias (por ejemplo los albatros ceja-negra) y especies de mamíferos marinos (hasta 25 en Groenlandia). Este potencial, sin embargo, se encuentra muy amenazado. *Vid.* Libro Verde citado, p. 11.

tarea prioritaria dar apoyo a los PTUM en materia de reducción del riesgo de desastres (*Disaster risk reduction DRR*)⁴⁷, principalmente facilitando que los PTUM sean tenidos en cuenta por parte de las organizaciones regionales y en las estrategias que se adopten a nivel regional o mundial.

Como cuarto eje de cooperación, la futura asociación deberá favorecer y apoyar cualquier acción emprendida por los PTUM para mejorar su accesibilidad –que en algunos casos es prácticamente nula, como sucede con Santa Elena⁴⁸– y desarrollar tecnologías en el campo de la información y la comunicación. Si la Unión Europea, en esta relación de intereses mutuos, ve en los PTUM un valiosísimo punto de enlace con un mundo exterior que le resulta muy lejano, no es de extrañar que esté dispuesta a prestar una especial atención a su cooperación en este ámbito.

Por último, la Comunicación de la Comisión señala como otro importante eje de actuación, la cooperación económica y comercial. A este respecto y si bien en el futuro se mantendrá para los PTUM el sistema actual de preferencias sin reciprocidad, la Comisión se muestra partidaria de proceder a ciertos cambios, fundamentalmente en lo relativo a la modernización de las reglas de origen para los PTUM. La Comisión entiende, además, que la nueva asociación tiene que facilitar las cosas a los PTUM para que puedan cumplir con las exigencias del mercado respecto a terceros. Con esa finalidad se considera como objetivo principal a desarrollar el de animar y apoyar a los PTUM en la tarea de mejorar sus estándares internos.

La labor realizada hasta ahora no ha hecho más que determinar el punto de partida sobre el que habrá de redefinirse el nuevo modelo de asociación que deberá de estar listo antes de que finalice 2013. Ahora es el momento de continuar e intensificar las reflexiones sobre cada uno de los elementos que han sido señalados como esenciales para el nuevo enfoque. Ello permitirá que, finalmente, puedan presentarse propuestas legislativas concretas con las que la UE pueda garantizar el desarrollo sostenible de los PTUM y éstos puedan contribuir al fomento de los valores europeos.

⁴⁷ Los PTUM, por su carácter insular, se encuentran particularmente expuestos a catástrofes naturales y a daños medioambientales que, además, como consecuencia del recalentamiento del planeta, son cada vez más frecuentes y más violentos: Tsunamis, movimientos sísmicos, erupciones volcánicas y otras diferentes catástrofes climáticas. Una propuesta de Estrategia de la Unión Europea en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo presentada por la Comisión a principios de 2009 cubre a los PTUM. *Vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2009) 84 final, de 23,2. 2009, p. 6. Como ámbitos de actuación prioritaria de la estrategia se señalan los siguientes: Velar porque la reducción del riesgo de catástrofes sea una prioridad a escala nacional y local; detectar, evaluar y supervisar los riesgos de catástrofes y reforzar los sistemas de alerta rápida; forjar una cultura de seguridad y de resistencia a todos los niveles; reducir los factores de riesgo subyacentes y reforzar la capacidad de preparación frente a las catástrofes a fin de poder intervenir más eficazmente a todos los niveles.

⁴⁸ El estado de aislamiento de esta isla es tal como para que en la Declaración final de la Conferencia ministerial de los PTUM celebrada en las Islas Caimán en 2008 se hiciera una específica referencia a ella, pidiendo que se tomen las medidas precisas para que Países como Santa Elena no queden excluidos de los coloquios y foros simplemente porque los costes del viaje resulten desproporcionadamente altos como consecuencia de su ubicación geográfica.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CORRAL SUÁREZ, M.: «La cooperación al desarrollo», en A. Calonge (Coord), *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Valladolid-Lex nova, Valladolid 2002, pp. 571 y ss.
- GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.: «L'ordre juridique des Communautés Européennes et le Droit International», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (RCADI)*, 1975-V, vol. 148, pp. 124-133.
- OLIVER, D.: «La convention d'association des pays d'outre-mer à la CEE et les Etats africains et malgache associés», *Revue du Marché Commun (RMC)* n.º 64, 1963, pp. 481 y ss.
- ROLDÁN BARBERO, J.: *La Comunidad económica europea y los Convenios de Lomé: el STABEX*, Universidad de Granada, Junta de Andalucía, Granada, 1990.
- SOBRINO HEREDIA, J. M.: *Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1985.
- «La Comunidad económica europea y los departamentos y territorios de ultramar», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 8, n.º 2, 1981, pp. 433-452.
- VIGNES, D.: «Relations avec les pays et territoires d'outre-mer, les Etats africains et malgache associés», en W. J. Ganshoff van der Meersch, *Droit des Communautés européennes*, Bruxelles 1969, n.º 2471.
- «Communautés Européennes et pays en voie de développement», *RCADI* 1988-III, pp. 225 y ss.