



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 16.7.2012
SWD(2012) 193 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Unión Europea

{COM(2012) 362 final}

{SWD(2012) 194 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Unión Europea

1. PLANTEAMIENTO

La Cuarta Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) asocia a la Unión Europea (UE) con los países y territorios de Ultramar (PTU). El artículo 198 del TFUE dispone que el fin de la asociación es la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre estos y la Unión en su conjunto. Subraya también que la asociación contribuirá a favorecer los intereses y la prosperidad de los habitantes de dichos países y territorios de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran.

Desde 1958, el Consejo de la UE ha ido estableciendo las normas y los procedimientos detallados de esta asociación mediante sucesivas Decisiones de Asociación Ultramar (DAU). La actual DAU¹ expirará el 31 de diciembre de 2013. El proceso de revisión de esta Decisión, llevada a cabo en el marco del TFUE, está en marcha y debe conducir a una propuesta legislativa de nueva DAU, que se espera entre en vigor el 1 de enero de 2014. Dicha propuesta legislativa se basa en una revisión global hecha a la luz de la presente evaluación de impacto y en la que han participado la Comisión Europea, los países y territorios de Ultramar, los Estados miembros y otros interesados. En sintonía con las Conclusiones 17801/2009 del Consejo, de 22 de diciembre de 2009, relativas a las nuevas relaciones con los PTU, la propuesta legislativa debe apuntar a una renovación de la asociación, centrando sus áreas de cooperación en prioridades que todas las partes reconozcan como de interés mutuo.

Con arreglo al artículo 203 del TFUE, la propuesta legislativa establecerá disposiciones relativas a las modalidades y al procedimiento detallados de la asociación a la UE de todos los territorios y países de Ultramar, sea cual sea el nivel de riqueza u otra característica específica de los distintos territorios y países. La propuesta fijará el marco jurídico y definirá el marco general de la asociación UE-PTU, las áreas posibles de cooperación entre la UE y los PTU, el régimen comercial que regirá los intercambios y la cooperación entre los PTU y la UE en dicha área así como los distintos instrumentos financieros a los que puedan aspirar los PTU (11º FED y programas horizontales). Este marco homogéneo se especificará, en cuanto afecta a la ayuda financiera de la UE, en la fase de programación con cada país o territorio beneficiario para determinar las áreas de cooperación en que sería más eficaz la ayuda de la UE para alcanzar los objetivos de la asociación. A este respecto, debe prestarse especial

¹ Decisión 2001/822/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa a la asociación de los países y territorios de ultramar a la Comunidad Europea (Decisión de Asociación Ultramar) (DO L 314/1 de 30.11.2001), modificada por la Decisión 2007/249/CE (DO L 109/33 de 26.4.2007).

atención especial a la situación económica, social y medioambiental y a las necesidades a las que se enfrentan los países y territorios en cuestión.

La propuesta legislativa de Decisión del Consejo figura en el Programa de Trabajo de la Comisión Europea de 2012.

Desde que en 2011 se adoptara la actual DAU, se han modificado considerablemente los entornos regionales e internacionales en los que se mueven los países y territorios de Ultramar. En Europa y en todo el mundo han surgido nuevas prioridades políticas (como el medio ambiente, el cambio climático, la gestión sostenible de los recursos naturales) y han cambiado los patrones del comercio global. En respuesta a la crisis económica y financiera, la Comisión Europea ha propuesto una estrategia² que gira en torno a tres prioridades: crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador.

Por su parte, los países y territorios de Ultramar siguen haciendo frente a problemas económicos y sociales o a dificultades para asentar sus economías en una base sostenible. Se enfrentan a una plétora de dificultades relacionadas con entornos físicos frágiles y con la necesidad de afianzar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible.

En consultas públicas se han definido diversos aspectos generales como la reorientación de la cooperación al desarrollo, centrada antes en la reducción de la pobreza y ahora en una relación de mayor reciprocidad. Este cambio debiera hacer posible que la asociación responda a las realidades del terreno y garantice el reconocimiento de las especificidades de los países y territorios de Ultramar, de su diversidad y vulnerabilidad y de su importancia para la biodiversidad. El cambio reflejaría también el hecho de que el principal problema de los países y territorios de Ultramar no es la pobreza en cuanto tal.

El aspecto principal que debe abordarse es el de encarrilar las economías y sociedades de los países y territorios de Ultramar en una vía de desarrollo sostenible aumentando su competitividad, reduciendo su vulnerabilidad y cooperando con sus vecinos e integrándolos en las economías regionales y/o mundiales.

Los vectores subyacentes de la problemática señalada pueden resumirse así:

- 1) Los PTU tienen dificultades para superar las debilidades debidas a sus características físicas (insularidad, dimensión reducida, lejanía, variabilidad de tamaño de la zona económica exclusiva);
- 2) No consiguen paliar la alta vulnerabilidad que les suponen sus características geográficas (ubicación en zonas de actividad ciclónica y sísmica, exposición a impactos del cambio climático como blanqueamiento de los arrecifes coralinos, elevación del nivel del mar, fuerte dependencia respecto de las importaciones de combustibles fósiles con elevados costes de transporte);
- 3) Apenas consiguen superar la escasa capacidad administrativa debida a su pequeño tamaño, a consecuencia de lo cual encuentran difícil elaborar y aplicar instrumentos de acción y desarrollar infraestructuras;

² Comunicación COM(2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010 «Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

- 4) No consiguen desarrollar sus microeconomías, caracterizadas por debilidades estructurales, una base de producción pequeña y poco diversificada y exportaciones concentradas en unos pocos sectores ³;
- 5) Se enfrentan a la erosión de las preferencias comerciales para los PTU en su relación con la UE y a un incremento de la competencia para sus exportaciones en terceros mercados, tras la firma de un creciente número de acuerdos de libre comercio (ALC) por sus principales socios comerciales (la UE, EE.UU. y Canadá), que son importantes mercados de destino para algunos PTU;
- 6) No pueden a veces acogerse a iniciativas/acuerdos suscritos por la UE y/o sus Estados miembros para abordar las prioridades políticas europeas e internacionales que se han declarado en los últimos diez años, como el impacto del cambio climático con terceros países, lo que disminuye las capacidades de los PTU para sumarse a los mecanismos globales de respuesta.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

Las prerrogativas de la UE para actuar en materia de relaciones UE-PTU proviene en primer lugar de la Cuarta Parte del TFUE. El objetivo de la asociación UE-PTU, el desarrollo socioeconómico y la creación de estrechos lazos económicos entre los PTU y la UE en su conjunto, no puede alcanzarse con actuaciones a nivel de los Estados miembros. Además, en relación con el régimen comercial de PTU, las actuaciones de los Estados miembros no serían posibles al recaer dentro del ámbito de competencia exclusiva de la UE (Quinta Parte, Título II del TFUE). Con arreglo al artículo 206, la política comercial de la UE debe contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones de los intercambios internacionales y las inversiones extranjeras, así como a la reducción de las barreras arancelarias y de otro tipo. La normativa de las relaciones comerciales preferentes UE-PTU se rige por los principios establecidos en el título II de la Quinta Parte del TFUE relativa a la política comercial de la UE.

Como dispone el artículo 203 del TFUE, el Consejo de la UE debe establecer disposiciones relativas a normas detalladas, mecanismos y procedimientos de asociación de los PTU con la Unión. Dichas disposiciones incluyen el comercio y aspectos comerciales, acuerdos arancelarios, sanidad pública, seguridad pública u orden público y libertad de circulación de los trabajadores en todo el territorio de los PTU y de los Estados miembros. Todo ello se espera que corresponda a los principios que establece el TFUE sobre la definición y aplicación de las políticas y actividades de la UE, relativas, entre otros puntos, al medio ambiente y a la igualdad de género (Primera Parte del TFUE).

A la vista de los retos, cada vez más complejos, que surgen, ninguna de las prioridades internas de la UE – seguridad, crecimiento inteligente, integrador y sostenible y creación de empleo, cambio climático, acceso a la energía, eficiencia energética, incluida la protección de la biodiversidad, gestión sana del agua o de los residuos, sanidad y pandemias, educación – podrá satisfacerse aisladamente sin tener en cuenta al resto del mundo.

Con 27 Estados miembros que actúan según políticas y estrategias comunes, solo la UE posee la masa crítica para responder a retos globales como el cambio climático. La actuación de los distintos Estados miembros puede ser limitada y fragmentada. La masa crítica coloca

³ Para un análisis más detallado de los perfiles económicos de los PTU, véase el anexo 12.

también a la UE en mejor situación para mantener diálogos políticos con los gobiernos PTU asociados.

Mediante su acción exterior, la UE está empeñada en fomentar sus normas y en compartir su experiencia. Los PTU tienen el potencial para convertirse en avanzadillas de la UE en todo el mundo. Elevar el nivel legislativo y técnico de los PTU hasta los niveles de la UE podría aumentar la influencia de los PTU y consiguientemente la de la UE en sus regiones respectivas.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

Con base en los artículos 189 y 199 del TFUE, los objetivos generales de la asociación son:

- promover el desarrollo económico y social de los PTU;
- establecer estrechas relaciones económicas entre los PTU y la UE en su conjunto;
- favorecer los intereses y la prosperidad de los habitantes de los PTU para que alcancen el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran;
- hacer que los PTU se beneficien del mismo trato comercial que se concedan mutuamente los Estados miembros;
- fomentar la definición y aplicación de estrategias medioambientales en los PTU como uno de los tres pilares del desarrollo sostenible (paralelamente al desarrollo económico y social).

A través de distintas consultas y de estudios externos, ha tomado cuerpo entre interesados, asesores externos y actores políticos la creencia unánime de que el fin y los objetivos de la asociación que establecen los artículos 198 y 199 del TFUE necesitarían traducirse en los objetivos señalados como centrales por la Comisión para dicho marco y que respaldó el Consejo de la UE⁴. Los objetivos específicos que encuadrarán la próxima asociación serían, pues, los siguientes:

- contribuir a promover los valores y normas de la UE en el mundo;
- mejorar la reciprocidad de la relación entre la UE y los PTU basándola en intereses mutuos;
- incrementar la competitividad de los PTU;
- reforzar la capacidad de recuperación de los PTU, reducir su vulnerabilidad económica y ambiental;
- promover la cooperación de los PTU con terceros;
- integrar las últimas prioridades políticas de la agenda de la UE;
- tener en cuenta los cambios de los patrones comerciales globales y los acuerdos comerciales de la UE con terceros.

⁴ COM(2009) 623 y Conclusiones del Consejo 17801/09.

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

4.1. Opciones descartadas

4.1.1. Inacción de la UE

La opción de «no hacer nada» no se contempla en este informe de evaluación de impacto, pues la Cuarta Parte del TFUE constituye de por sí una obligación de actuación para la UE.

4.1.2. Dos Decisiones separadas del Consejo: una sobre el régimen comercial y otra sobre cooperación en desarrollo sostenible

Esta opción se descartó al estimarse que debilitaría la posibilidad de definir un marco general para todos los PTU. Además, podía más bien engordar el fardo legislativo de las instituciones de la UE y limitar la visibilidad de la asociación UE-PTU.

4.2. Opción estratégica 1: Simple renovación del statu quo actual de la Decisión de Asociación Ultramar

Según la opción estratégica 1, la estructura y el contenido de la Decisión de asociación vigente se mantendrían durante el periodo 2014-2020.

4.3. Opción estratégica 2: Modernización de la Decisión de Asociación Ultramar y alineamiento con el marco estratégico de la UE

La opción 2 modernizaría y alinearía la Decisión con el marco estratégico de la UE. Se revisarían sus objetivos y principios, teniendo en cuenta las orientaciones políticas del Consejo de la UE, las demandas expresadas en diferentes ocasiones por los PTU y los Estados miembros y los resultados de los estudios externos.

Según esta opción, la cooperación UE-PTU haría hincapié especialmente en áreas de interés mutuo, como reclamaban los interesados y se subrayaba en las recomendaciones de los estudios externos – cambio climático, conservación de la biodiversidad o investigación e innovación – que permitiesen tener en cuenta las prioridades políticas internacionales surgidas en los últimos diez años y que concuerden con la Agenda Europa 2020. Además, según esta opción, la asociación UE-PTU contribuiría a la promoción de los intereses y valores de la UE, considerándose así los PTU avanzadillas de la UE en sus regiones.

Según la opción estratégica 2, el régimen comercial seguiría concediendo a los PTU acceso libre de derechos arancelarios y cuotas al mercado de la UE. Paralelamente, nuevas disposiciones establecerían mejores condiciones para el acceso de los PTU al mercado de la UE revisando las normas de origen preferente⁵. Además, la opción estratégica 2 sugiere que se revisen los acuerdos sobre comercio de servicios y se establezca y reconozca a los PTU el trato de nación más favorecida, cuando ahora solo tienen un tratamiento básico de tercer país (es decir, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios o GATS).

Por último, la opción estratégica 2 sugiere que se introduzcan nuevas disposiciones que garanticen una gestión correcta de las preferencias comerciales y se clarifiquen las

⁵ Por ejemplo, la eliminación de requisitos de nacionalidad de la tripulación de navíos que pesquen fuera de las aguas territoriales y la inclusión de definiciones nuevas o más claras de «productos completamente obtenidos en el país» y «operaciones mínimas», requisitos administrativos de prueba de transporte directo de productos PTU entre el territorio PTU y la UE, nuevas posibilidades de acumulación, procedimientos administrativos más flexibles para conceder excepciones a las normas de origen con periodo de validez determinado caso por caso, etc.

responsabilidades respectivas de los PTU, los Estados miembros y la UE en los errores administrativos y en el fraude.

4.4. Opción 3: Conclusión de distintos acuerdos de asociación

La opción 3 implicaría una diversificación de las relaciones UE-PTU. En materia de comercio y cooperación económica se adoptarían dos enfoques. Ciertos PTU podrían incluirse en otros acuerdos comerciales bilaterales de la UE, a saber, los acuerdos de asociación económica (AAE) o acuerdos de libre comercio (ALC) si fuere pertinente y posible. Para los demás PTU podría preverse un régimen comercial equivalente a la opción 1 o la opción 2. Aunque este no cubriese la cooperación comercial y económica con los PTU que no se hubiesen incluido en otros acuerdos comerciales, cubriría la cooperación con todos los PTU en todas las demás áreas. Una opción alternativa sería hacer que toda la cooperación con las PTU que entrase en el ámbito de un AAE o un ALC se realizara en el contexto de dichos acuerdos. Esto supondría que la ayuda financiera se realizaría también fuera del marco de la asociación.

5. EVALUACIONES DE IMPACTO

5.1. Evaluación de la opción 1

5.1.1. Impacto socioeconómico

Empeoramiento del acceso al mercado para los PTU: todo impacto comercial provendría del aumento de competencia al que podrían enfrentarse los PTU en el mercado de la UE si terceros socios de la UE obtuviesen un mejor acceso al mercado para sus productos y servicios (v.g., en virtud de un ALC o un acuerdo multilateral). Una pérdida de competitividad de los PTU se traduciría en un debilitamiento de los vínculos económicos UE-PTU. La opción 1 podría también ser una opción en la que la normativa comercial no ofreciera suficientes incentivos para que los PTU que no mantienen en la actualidad relaciones económicas sólidas con la UE empezaran a mantenerlas. Es, pues, improbable que, según la normativa comercial, la opción 1 vaya a fomentar la diversificación económica de los PTU. La integración regional de los PTU quedaría socavada al no ofrecer las normas de origen a los PTU oportunidades suplementarias a las importaciones provenientes de sus vecinos, por lo que comerciarían más con estos.

5.1.2. Impacto ambiental

Si se mantuviese el statu quo, no podría intensificarse un impacto positivo de la asociación UE-PTU en el medio ambiente de los PTU. La falta de reconocimiento de los problemas derivados del medio ambiente y del cambio climático como área de interés mutuo de la UE y de los PTU socava el progreso en terrenos en que solo unos pocos PTU deciden cooperar con la UE.

Además, la opción 1 no permitiría a la UE promover su agenda política ni sus compromisos internacionales⁶ en biodiversidad, energía verde, cambio climático y reducción del riesgo de catástrofes en los PTU, y los PTU no contribuirían a promover en el mundo los valores y las normas de la UE en este terreno.

⁶ Comunicación COM(2010) 2020 final de 3.3.2010 «Europa 2020 – Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador» y Comunicación COM(2010) 500 final, de 29 de junio de 2011 «Un presupuesto para EU 2020».

5.1.3. *Impacto administrativo*

Esta opción no repercutiría en la carga administrativa de la UE ni de los PTU. El ciclo de programación seguiría siendo el mismo y tampoco cambiaría el marco jurídico. Según esta opción, sería difícil responder positivamente a las demandas o recomendaciones expresadas por evaluadores externos para fomentar la cooperación entre los PTU y sus países vecinos con, por ejemplo, una mejor coordinación de los respectivos instrumentos financieros de que disponen los PTU, los países ACP y las regiones ultraperiféricas de la UE (Fondo Europeo de Desarrollo Regional – FEDER). Además, la opción 1 no permitiría adaptar las normas y los procedimientos de programación de la ayuda financiera de la UE.

5.2. **Evaluación de la opción 2**

5.2.1. *Impacto socioeconómico*

La opción estratégica 2 puede tener un impacto socioeconómico positivo sobre los PTU debido a la mejora de las condiciones de acceso al mercado de los productos de los PTU, la mayor apertura de la UE a los operadores de servicios y a los inversores de los PTU y a la posibilidad de medidas mejor orientadas de creación de capacidad. La opción 2 tiene así un potencial de mayor diversificación económica y de creación de empleo en sectores como las energías renovables, la gestión de ecosistemas, la innovación, etc. Los cambios propuestos en las normas de origen pueden llevar a que los PTU hagan un mejor uso de las oportunidades de exportación que ofrece el régimen comercial de los PTU.

La simplificación y flexibilización de las condiciones, el refuerzo de la transparencia y la coherencia con las reglas de origen de otros socios comerciales puede producir logros de eficiencia, aumentar el atractivo y la seguridad jurídica de los inversores en sectores económicos que dependan del acceso preferente al mercado y reducir las cargas administrativas de las empresas y autoridades de los PTU. La diversificación de las posibilidades de acumulación permitiría aumentar las opciones de fuentes de suministro de las empresas de los PTU, lo que podría influir positivamente en su posición competitiva y estimular el desarrollo de relaciones económicas entre los PTU y otros países terceros.

Con asistencia técnica y capacitación, podría ayudarse a los PTU a cumplir con la normativa técnica, sanitaria y fitosanitaria, lo que representa el obstáculo más importante que encuentran los PTU para acceder al mercado de la UE. En el sector de servicios, serían considerables los beneficios para los PTU.

En un primer momento, la apertura del mercado de la UE a los operadores de servicios de los PTU sería la correspondiente al trato más favorable de la UE y aumentaría posteriormente de forma automática cada vez que la UE concediera un trato más favorable a otros socios terceros⁷. Los sectores de servicios que más se beneficiarían de la reducción de obstáculos serían la construcción, el medio ambiente y el ocio, todos los cuales son de interés para los PTU. Con una mayor apertura de sus sectores de servicios a los operadores de los PTU, la UE estimularía un mayor desarrollo de sectores nuevos o tradicionales ofreciendo oportunidades adicionales de exportación, incluyendo el comercio transfronterizo mediante tecnologías de comunicación modernas. Además, la opción 2 abriría a los PTU la inversión en sectores no relacionados con los servicios (establecimiento), actualmente no cubiertos. Contribuiría

⁷ La apertura media ponderada de la UE corresponde a un factor 34 para los modos 1, 2 y 3 del GATS pero corresponde a un factor 57 (y 74 para el establecimiento) en un acuerdo preferente como el EPA de CARIFORUM. Véase el apéndice 2 sobre comercio y aspectos conexos de la DAU.

también a hacer de los PTU destinos más atractivos para la inversión extranjera directa. Garantizar que los PTU ampliaran automáticamente a la UE el trato que otorgan a economías importantes como Estados Unidos o China respetaría el espíritu de relación especial entre la UE y los PTU, traduciendo así el principio de reciprocidad.

En el contexto de un diálogo bilateral, la UE podría incitar a los PTU a promover los principios de responsabilidad social de las empresas entre las empresas que invirtieran y operaran en su territorio. Esto tendría un impacto positivo en las normas sociales y medioambientales de los PTU.

Un apoyo continuado, bien orientado y coordinado a las estrategias, las capacidades y los marcos legislativos e institucionales de los PTU, como se propone en la opción 2, puede aumentar la implicación de la UE en las políticas de los PTU y en sus modelos reguladores y similares. Una vía para ello la abren las nuevas disposiciones sobre cooperación comercial UE-PTU que plantea la opción 2.

La ayuda de la UE a la capacitación de los PTU podría también referirse a la elaboración o aplicación de políticas sociales (p.ej., de desempleo o formación profesional) para acompañar sus estrategias de crecimiento económico.

5.2.2. Impacto medioambiental

Incidir en la asignación regional o temática para responder mejor a problemas surgidos en la última década que sean de interés común para todos los PTU y la UE garantizaría que se tratasen más adecuadamente las características específicas de los PTU relativas al medio ambiente, al cambio climático y a la biodiversidad. La asignación de fondos específicos al medio ambiente y al cambio climático se correspondería con los prioridades de la agenda de actuación de la UE y promovería los valores de la UE. Además, invertir en la mejora de los entornos naturales y en la calidad medioambiental acarrearía también un impacto económico y sanitario sustancial.

5.2.3. Impacto administrativo

Que la UE concediese automáticamente el trato más favorable en los servicios significaría que la aplicación de esta opción estratégica no iba a suponer un esfuerzo adicional para las limitadas capacidades administrativas de los PTU al evitarse así negociaciones largas y complejas. La propuesta para definir la ayuda técnica para todo el periodo de programación garantizaría una determinación más coherente y consiguientemente una mejor administración de las estrategias y los programas elegidos para la cooperación. Esto garantizaría la coherencia y el intercambio de experiencia técnica entre las administraciones locales y los expertos externos.

El recorte de los plazos de introducción de la ayuda financiera de la UE y una ejecución más rápida de la misma llevarían a un mayor desarrollo de las capacidades de los PTU en materia de formulación de políticas y legislación.

La opción 2 debería tener asimismo un impacto positivo en cuanto a la puntualidad de la programación por la posibilidad que propone en relación con «planes generales de desarrollo territorial» o «planes generales de desarrollo» acordados entre los PTU y el Estado miembro correspondiente. Dichos planes se tomarían en cuenta para definir la estrategia de cooperación entre los PTU y la UE.

5.3. Evaluación de la opción 3

5.3.1. Impacto socioeconómico

El impacto de la opción estratégica 3 dependería de los resultados de las negociaciones entre los PTU, la UE y los terceros afectados. De este modo, el impacto variaría de una negociación a otra. En general, según esta opción, los flujos comerciales de los PTU con terceros socios adquirirían importancia. Por otra parte, sus industrias podrían encarar una competencia mayor en los mercados internos de los PTU al disponer de productos de importación más baratos. Los consumidores ganarían en la apuesta. Con productos más baratos que sirvieran de insumos en las industrias de transformación, estas podrían beneficiarse y hacerse más competitivas por la reducción de costes. Los productos más sensibles podrían excluirse de la liberalización. Los ingresos arancelarios podrían disminuir y consiguientemente los PTU deberían desarrollar fuentes alternativas de ingresos menos dependientes del comercio de productos. De modo que la opción tendría un impacto serio en el gasto público de los PTU.

El impacto socioeconómico de la posible inclusión en una AAE de los PTU del Pacífico podría favorecer el desarrollo de la industria de transformación (por ejemplo, pescado, atún...), lo que podría atraer mayor inversión extranjera en detrimento de otros socios. Podría también provocar una integración vertical de las distintas industrias. La industria de transformación correspondiente de la UE podría beneficiarse de esa tendencia si llevara a un abastecimiento constante de estos productos en la UE. Sin embargo, la industria de la UE podría también verse afectada negativamente por la mayor competencia que iba a encontrar. En el supuesto más negativo, esto acarrearía pérdida de empleos y el cese de actividades en determinados Estados miembros de la UE.

Si los PTU abrieran su mercado de servicios y establecimiento a sus vecinos, podrían atraer una mayor inversión directa extranjera o proveedores de servicios temporales y abrir los mercados a proveedores de servicios e inversores de los PTU. Sin embargo, esto depende del resultado de las negociaciones con terceros países y de los sectores que decidieran liberalizar los PTU. Debido a la limitada capacidad administrativa de negociación que tienen los PTU, serían precisas una estrecha cooperación y ayuda durante ese proceso para evitar una liberalización prematura de sectores cuya la reglamentación interior no esté suficientemente desarrollada para garantizar protección al consumidor. Cuando el interés de los países asociados por los mercados de los PTU no sea muy alto, sumar los PTU a los ALC de la UE (con la posible inclusión de una negociación multilateral en servicios y establecimiento) supondría que los socios de la UE en la FTA reclamaran a la UE una compensación con nuevos compromisos. Se correría el peligro de que se desequilibrara el acuerdo alcanzado entre la UE y los países asociados.

Los PTU que se adhirieran a los AAE podrían obtener acceso a importes de ayuda financiera relacionada con el comercio nominalmente superiores correspondientes al 11º Fondo Europeo de Desarrollo, pero no tendrían garantizado que se fueran a dedicar recursos financieros suficientes para sus necesidades porque podrían prevalecer los intereses de los socios más importantes y de los países en desarrollo. El efecto podría compensarse si los PTU se aliaran en su región con Estados ACP como Antigua y Barbuda, Fiyi, Guayana y Palau, que son pequeños Estados insulares en desarrollo y se enfrentan a problemas similares a los de los PTU⁸. Al obtener acceso a dichos fondos, los PTU se verían privados de otras fuentes potenciales de financiación de las que se beneficiaban en virtud de la DAU, como los

⁸ Para la lista de pequeños Estados insulares en desarrollo, véase <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm>.

programas horizontales internos y las líneas presupuestarias de la UE. Este sería también el caso de los PTU que se integraran o asociaran en otros acuerdos de libre comercio. No obstante, esta pérdida no se compensaría en su caso con el acceso a fondos adicionales provenientes de programas externos que cubrieran su región.

5.3.2. Impacto medioambiental

Dado el tamaño de los PTU, el impacto medioambiental de integrar a algunos de ellos en otros acuerdos comerciales sería previsiblemente limitado y no incidiría en el impacto medioambiental ya constatado en dichos acuerdos. El impacto medioambiental de la apertura a un país vecino podría también ser mayor que una apertura exclusivamente a la UE porque cabe esperar que ello generase un aumento del impacto derivado del transporte, aunque dichos vecinos tendieran a situarse más cerca del PTU que de la UE. El impacto neto (comparado con el statu quo y los mecanismos perfeccionados de la opción 2) variarían según la DAU, el acuerdo al que se sumara y la situación de los PTU en sectores específicos antes de las negociaciones. Para los PTU que siguieran en el régimen comercial de la DAU, el impacto medioambiental correspondería al señalado para las opciones estratégicas 1 o 2. Los impactos medioambientales negativos podrían mitigarse cooperando con la UE en tareas medioambientales.

5.3.3. Impacto administrativo

La negociación y ejecución de la opción estratégica 3 sería engorrosa y compleja para los PTU, sus Estados miembros, los socios comerciales de la UE y la UE. El proceso tendría que repetirse con cada acuerdo comercial, que habría de modificarse para incluir PTU específicos.

6. COMPARACIÓN DE OPCIONES

6.1. Opción 1

Mantener el statu quo podría legítimamente considerarse una opción válida para la futura asociación UE-PTU dado que los acuerdos actuales han demostrado ser beneficiosos para el desarrollo socioeconómico de los PTU, ofreciendo, por ejemplo, libre acceso al gran mercado de la UE y la posibilidad de ayuda para explotar las oportunidades de exportación que ello representa. Estudios externos consideran que la cooperación entre la UE y los PTU durante el periodo 1999-2009 fue coherente tanto con los objetivos de la asociación como con las prioridades políticas, llegando a la conclusión de que no se habían dado contradicciones o incoherencias marcadas entre la cooperación UE-PTU y otras políticas de la UE. Aunque se ajusta a la Cuarta Parte del TFUE y a su preámbulo, la opción 1 no satisfaría la ambición que comparten los PTU, sus Estados miembros y la Comisión Europea de remodelar y modernizar las relaciones UE-PTU sobre una base de reciprocidad. Más que modernizar las relaciones e introducir una asociación más recíproca en la que pudieran tener mejor cabida los intereses mutuos, se mantendría el esquema donante/beneficiario que ha marcado tradicionalmente las relaciones UE-PTU.

El acceso a la UE de los productos y servicios de los PTU seguiría sujeto a las normas vigentes y provocaría una pérdida de acceso al mercado para los PTU (por la erosión del régimen de preferencias). Esto tendría un impacto negativo en la situación socioeconómica de los PTU.

6.2. Opción 2

La opción estratégica 2 intensificaría la cooperación UE-PTU con base en los intereses mutuos señalados por los interesados durante el proceso de consulta. Fomentaría igualmente una cooperación más eficaz gracias a un mejor enfoque y una mejor coordinación de la acción entre la UE, los PTU y sus Estados miembros. Las áreas de cooperación reconocidas como prioritarias por los PTU recibirían una ayuda reforzada de la UE (p.ej., defensa de la biodiversidad y servicios de ecosistema, investigación e innovación).

Según la opción estratégica 2, la UE ayudaría a los PTU a abordar asuntos sensibles que socavan su desarrollo sostenible, como el cambio climático, que no pueden combatir solos. Ante tales problemas, los territorios insulares no pueden por sí solos desarrollar medidas eficaces y necesitan encontrar socios y sumarse a respuestas globales.

La opción estratégica 2 ofrecería a los PTU un régimen comercial modernizado con la UE que 1) introduciría una mejora de la normativa y el sistema de origen y 2) garantizaría un tratamiento comercial para los servicios y el establecimiento que no sería menos favorable que el que concediera la UE a otros socios terceros, lo que no se da en el marco actual.

La opción 2 sería coherente con la Cuarta Parte del TFUE y su preámbulo. Reflejaría también las orientaciones políticas del Consejo de la UE sobre los tres objetivos de competitividad, capacidad de recuperación y cooperación. Con la opción 2, el marco asociativo tendría en cuenta la evolución política reciente inspirándose en debates suscitados en la última década. Esta opción garantizaría la coherencia de la acción, que además se reforzaría. El impacto socioeconómico y medioambiental sería más positivo que con la opción 1.

La acción estratégica 2 reflejaría mejor la noción de interés mutuo de lo que es hoy el caso. Permitiría la integración de las prioridades de la agenda política de la UE en las relaciones entre la UE y los PTU y acrecentaría el valor añadido de la UIE como socio global en nuevos asuntos globales. Obrando así, los PTU promoverían mejor los valores y las normas de la UE en el mundo.

6.3. Opción 3

Con la integración o asociación de los PTU en otros acuerdos comerciales podrían alcanzarse algunos de los objetivos de la asociación UE-PTU. No obstante, esto se haría fuera de la asociación como tal. Además, la opción 3 puede no adaptarse perfectamente a las necesidades y realidades de la mayoría o aun de todos los PTU. Si se exige una compensación importante para incorporar los PTU a acuerdos existentes, pueden también originarse impactos negativos para la propia UE. Al integrar a los PTU en otros acuerdos comerciales, los países y territorios asociados constitucionalmente vinculados a los Estados miembros dejarían de ser PTU de derecho y de hecho. Como la aplicación de la opción 3 podría obligar a la UE a elaborar soluciones para establecer distintos tipos de relaciones con cada uno de los PTU, el proceso legal sería muy complejo y debería reiniciarse con cada PTU. Probablemente aumentaría la confusión en cuanto a su estatus y el de sus habitantes. Ciertas normas actualmente incluidas o contempladas en los distintos acuerdos pueden no aplicarse a otros habitantes de PTU dado que son ciudadanos de la UE.

6.4. Coherencia

Las tres opciones estratégicas son coherentes con la Cuarta Parte del TFUE.

Las opciones 2 y 3 son coherentes con las agendas políticas y las prioridades políticas que han aflorado en los últimos diez años mientras que la opción 1 no alinearía a la asociación con estas tendencias últimas ni integraría plenamente los tres objetivos centrales de competitividad, capacidad de recuperación y cooperación propuestos por la Comisión y respaldados políticamente por el Consejo de la UE (véase la sección 1.3).

6.5. Eficacia

La opción 1 no da lugar a que se definan los fines y objetivos acordes con las prioridades políticas definidas por la Comisión en su Comunicación⁹ sobre los elementos de una nueva asociación entre la UE y los países y territorios de Ultramar y sancionadas por el Consejo¹⁰. Efectivamente, la opción 1 no prevé la revisión de la Decisión de Asociación para integrar los nuevos envites a que se enfrentan tanto la UE como los PTU. Además, la incapacidad de los PTU para tener en cuenta los cambios en el contexto de los acuerdos comerciales de la UE con terceros socios disminuiría la posibilidad de que, con la opción 1, alcanzase la UE el objetivo de un marco UE-PTU modernizado.

Por el contrario, la opción 2 propone una revisión del marco de asociación, tomando así en cuenta el fin y los objetivos de la asociación que se definen en la Cuarta Parte del TFUE, las prioridades políticas surgidas desde 2001 e, igualmente, los tres objetivos centrales de competitividad, capacidad de recuperación y cooperación. Esto permitiría una cooperación más estrecha en asuntos medioambientales y climáticos, creando sinergias y aumentando así la capacidad de recuperación ambiental de los PTU con un impacto positivo en su desarrollo socioeconómico y un aumento de su competitividad.

Teóricamente, la opción 3 permitiría dar una respuesta «a la medida» a los PTU en materia comercial pero no podría fijar el marco general de una asociación global entre la UE y todos los PTU.

6.6. Eficiencia

Como ya se ha dicho, la Comisión ha manifestado su intención de proponer una modernización de la asociación UE-PTU. A este respecto, la opción 1 no parece constituir la decisión más adecuada. En efecto, la opción 1 no aborda de modo eficaz la necesidad de renovar la asociación entre los PTU y la UE dado que no iba a tener en cuenta el actual proceso de liberalización del comercio internacional, el potencial de los PTU como abogados de los valores de la UE o la capacidad de señalar áreas de interés mutuo y prestar atención especial a áreas como el medio ambiente y la integración regional.

La opción 2 aporta la respuesta más apropiada al compromiso de la Comisión de proponer un marco asociativo modernizado entre la UE y los PTU. Además, la opción 2 establecería requisitos y procedimientos administrativos más flexibles y ligeros en materia de relaciones comerciales.

La eficacia de la opción 3 podría verse afectada por la coexistencia de dos marcos paralelos de cooperación (relaciones comerciales del AAE o ALC, por una parte, y DAU, por otra, en otras materias), pues ello supondría una carga administrativa suplementaria. Ponerla en marcha sería un proceso pesado y complejo para los PTU, sus Estados miembros, los socios

⁹ Com(2009) 623 final, de 6 de noviembre de 2009.

¹⁰ Conclusiones del Consejo 17801/09 de 22 de diciembre de 2009 sobre las relaciones de la UE con los PTU.

comerciales de la UE y la propia UE. Estos inconvenientes podrían tener una incidencia sobre los gastos de administración tanto de la UE como de los PTU.

7. OPCIÓN PREFERIDA

A partir del análisis y la comparación de las distintas opciones estratégicas, la **preferida** es la **opción 2**, que reflejaría mejor:

- a) la ambición compartida por la Comisión Europea, los PTU, sus Estados miembros y la UE de revisar y repensar la asociación UE-PTU y de establecer una asociación de mayor reciprocidad, basada en intereses mutuos y que tuviera en cuenta los distintos envites que se plantean a los PTU;
- b) el fin y los objetivos generales de la asociación UE-PTU que se exponen en la Cuarta Parte del TFUE sobre las relaciones de la UE con los PTU;
- c) los objetivos específicos del próximo marco de asociación antes definidos.

La opción 2 llevaría, pues, a la modernización y a la concordancia de la DAU con el actual marco político de la UE. Consiguientemente, la opción 2 posibilita una mejor concentración en los tres pilares del desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental) y da mayor relieve a las prioridades políticas internacionales surgidas en los diez últimos años, como el cambio climático, el medio ambiente y la energía.

Sobre las reglas del comercio, la opción 2 permitiría seguir concediendo a los PTU un acceso libre de aranceles y cuotas al mercado de la UE y, a la vez (a diferencia de la opción 1) introducir mejores condiciones para el acceso de los PTU al mercado. Además, en la opción 2 se proponer revisar los acuerdos comerciales sobre servicios y establecimiento y conceder a los PTU el trato de «nación más favorecida», cuando ahora solo reciben el tratamiento básico de país tercero (GATS).

Sobre ayuda financiera, la opción 2 sugiere que se aumente el porcentaje de asignación regional dentro de la asignación financiera total reservada a los PTU durante el periodo 2014-2020. Esto permitiría apoyar financieramente los esfuerzos de los PTU para abordar los problemas surgidos en la última década y que son de interés común de los PTU y la UE. Paralelamente, la opción 2 contribuiría al objetivo de intensificar la cooperación entre los PTU y sus socios vecinos así como al objetivo de expandir la esfera de influencia de la UE por medio de los PTU y de promover la agenda política de la UE como actor global.

8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La Decisión de Asociación Ultramar es el acto legislativo mediante el que el Consejo establece el marco jurídico de asociación de los PTU y la UE. Por naturaleza, es un texto que define las relaciones exteriores de la UE con dichos países y territorios y, como tal, su ejecución no puede evaluarse con indicadores clave.

En lo que atañe a la cooperación financiera de la UE, la eficacia de la asociación se controlará mediante auditorías y evaluaciones. Las disposiciones detalladas de dicho control se establecerán en un Reglamento de la Comisión ejecutivo de la Decisión del Consejo. Los indicadores de entrada y salida se definirán en el marco de cada programa relativo a la

cooperación financiera de la UE que se celebre entre la Comisión y cada PTU. Estas evaluaciones responderán a las disposiciones que se refieran a la ejecución del 11º FED.