

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SÉMELHANTES ...
... UNEM-NOS

MEMORANDO

REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS

Açores, Canárias, Guadalupe, Guiana, Madeira, Martinica e Reunião

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

ÍNDICE

PREÂMBULO.....	5
I / AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS : UMA DIMENSÃO ÚNICA E ORIGINAL DO ESPAÇO EUROPEU	7
1-1 Características: potencialidades e constrangimentos específicos relacionados com a situação geográfica.....	7
1-1-1 Constrangimentos	9
1-1-2 Potencialidades.....	10
1-2 Uma situação original leva a considerar a realidade regional	11
1-2-1 Situação das Regiões Ultraperiféricas antes dos POSEI.....	11
1-2-1.1 Os DOM (Guadalupe, Guiana, Martinica, Reunião) : uma situação ambígua e uma tomada de consciência determinante	11
▪ Uma situação ambígua	11
▪ Uma tomada de consciência determinante.....	13
1-2-1.2 Canárias : um estatuto particular	14
1-2-1.3 Açores e Madeira: plena integração com derrogações	15
1-2-2 Os POSEI: uma abordagem inovadora para corresponder a uma situação específica: a ultraperiferia	17
1-2-2.1 Os princípios directores: uma abordagem realista entre o "todo Europa" e o "todo Região"	17
1-2-2.2 Os sectores abrangidos: a preeminência das questões agrícolas e fiscais	19
1-3 O balanço da acção comunitária: resultados positivos mas diferenciados por sectores.....	20
II / O N.º 2 DO ARTIGO 299.º DO TRATADO DE AMSTERDÃO: ESFORÇOS CONVERGENTES	23
2-1 Necessidade de relançar a dinâmica comunitária	23

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

2-2	Os quatro objectivos prioritários	27	X
2-3	O novo n.º 2 do artigo 299.º	28	
III / A UNIÃO EUROPEIA DEVE TIRAR AS ILAÇÕES DO NOVO N.º 2 DO ARTIGO 299.º DO TRATADO DE AMSTERDÃO			
		31	
um contexto novo abre-se para as regiões ultraperiféricas		31	
... e requer a elaboração duma política global e coerente		31	
3-1	Uma escolha coerente: ADOÇÃO DUMA POLÍTICA GLOBAL PARA AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS	31	
3-2	Os novos princípios de acção (Igualdade de oportunidades / Valorização das potencialidades / Parceria / Coerência)	32	
3-3	Agir sobre os factores-chaves do desenvolvimento duradouro no âmbito da globalização	34	
3-3-1	Fundos estruturais	35	X
3-3-2	Fiscalidade e ajudas de Estado	36	
3-3-3	Zonas francas e a política aduaneira	39	
3-3-4	Medidas para os sectores produtivos - PME e Artesanato	39	
3-3-5	Novas acções comunitárias	40	
3-4	Manter e adaptar os dossiers agrícola e da pesca	42	
3-4-1	Agricultura	42	
3-4-1.1	Regime específico de abastecimento	43	
3-4-1.2	Medidas a favor das produções regionais	44	
3-4-1.3	Medidas a favor das produções tradicionais (banana, sector açucareiro)	45	
3-4-1.4	Derrogações na política socio-estrutural agrícola	45	
3-4-1.5	Medidas veterinárias e fitossanitárias	46	
3-4-1.6	Floresta	46	
3-4-1.7	Pesca	46	

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

3-5	O método.....	47
CONCLUSÃO		50

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

PREÂMBULO

Açores, Canárias, Guadalupe, Guiana, Madeira, Martinica e Reunião, a milhares de quilómetros uns dos outros e do continente europeu, banhados por mares diferentes, formam um conjunto particular para o qual o Tratado de Amsterdão veio reconhecer a unicidade na base do conceito de ultraperiferia.

Apesar das diferenças que as caracterizam, as Regiões Ultraperiféricas apresentam numerosas similitudes. Perante a extrema diversidade, que constitui uma das primeiras riquezas da Europa, essas diferenças, no entanto, unem-nas.

Na hora da globalização, a acumulação singular dos constrangimentos que as afectam poderia contrariar, ainda de forma mais gravosa, o objectivo de coesão económica e social no seio da União Europeia.

Esta situação é bastante mais preocupante uma vez que estas Regiões situam-se entre as zonas mais pobres e mais afectadas pelo problema do subemprego.

Em virtude das apostas actuais ou futuras bem como dos desafios a enfrentar, a realidade das RUP deve ser, hoje, plenamente tomada em consideração pelas instituições europeias. O Tratado reconhece de maneira explícita a possibilidade de adaptação das políticas comunitárias, e incita, além disso, o conjunto das instituições a implementar as disposições capazes de assegurar o seu desenvolvimento.

Para tal, as instituições deverão ter em conta o novo contexto internacional e regional que obriga a União Europeia a alterar as suas prioridades, principalmente :

- As perspectivas dos novos acordos de Lomé, bem como a parceria com o MERCOSUL, que induzirão à criação de zonas de livre comércio à escala regional e a uma modificação das relações comerciais;
- As consequências da adopção da moeda única e do alargamento da U.E. a novos Estados-membros que traduzir-se-ão por uma reavaliação dos objectivos fixados em Edimburgo;
- A nova negociação comercial no âmbito da OMC cujo impacte traduzir-se-á por uma redução progressiva das preferências adquiridas;
- A situação económica e social das Regiões Ultraperiféricas (desemprego superior ao dobro da média comunitária e PIB inferior a metade da média da UE) que prejudica gravemente o próprio princípio da coesão social.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

A conjunção destes elementos requer respostas rápidas que recorram a soluções tão inovadoras quanto as de 1986-1989 e que deverão traduzir-se na definição duma política europeia coerente para a ultraperiferia.

Hoje, com a apresentação dum memorando comum, as Regiões Ultraperiféricas estão confiantes na resposta que as instituições darão às suas propostas de valorização das suas potencialidades, na perspectiva de uma real igualdade de oportunidades no seio da União Europeia.

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

I / AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS : UMA DIMENSÃO ÚNICA E ORIGINAL DO ESPAÇO EUROPEU

1-1 *Características¹: potencialidades e constrangimentos específicos relacionados com a situação geográfica*

A posição geográfica das Regiões Ultraperiféricas confere-lhes uma situação única no seio da União.

Num contexto natural caracterizado pelo isolamento, insularidade e pelo vulcanismo (para seis delas), um clima muitas vezes tropical e uma superfície útil restrita, elas constituem os territórios da União mais afastados da sua metrópole, embora próximos ou mesmo fronteiriços de países terceiros e ACP.

O seu isolamento relativo no seio de zonas económicas em vias de desenvolvimento, associado ao grande afastamento da Europa continental, não lhes permite ter acesso ao grande mercado interno em igualdade de condições com os outros territórios comunitários.

São caracterizadas igualmente por um forte desequilíbrio entre os activos e os inactivos. Situação muitas vezes associada a uma forte pressão demográfica e a uma dimensão reduzida do seu mercado.

¹ Anexo A : Apresentação da situação geográfica, económica e social de cada região

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

APRESENTAÇÃO DAS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS

REGIÕES	Superfície km ²	Densidade Hab/km ²	PIB par habitante		População Indivíduos	Desemprego %	Emprego por sectores		
			SPA	EUR15=100			% Primário	% Secundário	% Terciário
AÇORES ^(a)	2.333	104	9.060	50 ^(e)	242.050	5,3	15,9	21,9	62,2
CANÁRIAS	7.447	216	13.445	74	1.610.173	22,0	7,4	18,4	74,2
GUIANA	90.000	1,8	^(a) 8.026	^(a) 48	159.700	^(b) 25,6	7,0 ^(b)	20,0 ^(b)	73,0 ^(b)
GUADALUPE	1.705	243	6.699	40	425.150	29,3	7,0	20,0	73,0
MADEIRA	797	323	9.862	54	257.670	5,5	12,0	29,0	59,0
MARTINICA	1.100	346	9.031	54	389.900	27,2	7,4	16,3	76,3
REÚNIÃO	2.507	258	7.641	46	669.650	36,8	5,0	15,0	80,0
MÉDIA DAS 7 RUP	105.889 (soma)	226	10.314	57	3.754.293 (soma)	21,7	8,8	20,1	71,1
UNIÃO EUROPEIA	3.191.120	117	18.103	100	373.607.000	10,8	5,0	29,0	66,0

(a) Ano de 1995

(b) Ano de 1997, Quadros Económicos Regionais, 1997 (INSEE)

(c) Excepto a Guiana

(d) Dados de 1997

(e) Ano de 1996

(f) Quadros Económicos Regionais, 1995 (INSEE)

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

1-1-1 Constrangimentos

Como refere o n.º 2 do artigo 299.º do Tratado de Amsterdão, as Regiões Ultraperiféricas são confrontadas, no seu desenvolvimento económico e social, com dois tipos de constrangimentos:

- Os primeiros, que existem também noutros territórios da União: a insularidade, a orografia difícil que induz uma superfície útil reduzida, o atraso nas infra-estruturas de base e a dependência em relação a algumas produções ou sectores de actividade;
- Os segundos, de natureza mais específica, estão concentrados nestas regiões onde têm um desenvolvimento excepcional: um clima tropical ou subtropical, a ameaça permanente de fenómenos climáticos intensos e de riscos naturais, mas principalmente o isolamento e o grande afastamento.

Além disso, o Tratado de Amsterdão sublinha o **carácter cumulativo destes constrangimentos**, que coloca as Regiões Ultraperiféricas numa situação particular em relação a todos os outros territórios da União Europeia.

Sendo assim, a insularidade, agravada no caso dos arquipélagos e de certas regiões com carência de equipamentos de comunicação, associada ao grande afastamento, leva a um isolamento real. Da mesma forma, a orografia difícil sobrepõe-se, a maior parte das vezes, um regime climático tropical, levando a conjugação destes dois factores a uma fragilização acentuada dos ecossistemas. E o atraso nas infra-estruturas de base, num contexto de crescimento demográfico muito elevado e dum espaço útil restrito, leva à fragilização destes territórios.

A proximidade geográfica de países ACP e a natureza das produções conduzem a uma concorrência dupla nos mercados interiores das RUP e no grande mercado, nos quais os produtos ACP penetram livremente.

No plano económico, apesar das distâncias geográficas que as separam, as Regiões Ultraperiféricas têm um perfil muito próximo. São particularmente dependentes da sua metrópole. O seu tamanho, que permitiu o desenvolvimento dum mercado interno (em oposição aos micro-territórios como as ilhas pequenas), não lhes permite, todavia, a rentabilização de investimentos avultados. As suas actividades concentram-se nalguns produtos agrícolas de base (banana, cana de açúcar, vinho, arroz, pecuária...) muitas vezes impostos pela metrópole, vindo, mais tarde, a juntar-se-lhes a construção civil e obras públicas, o sector agro-alimentar e, mais recentemente, o turismo.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

Embora a vitalidade da sua economia conduza à criação de um nível de emprego superior à média comunitária, a sua dinâmica demográfica agudiza o problema do subemprego, que atinge os níveis mais elevados da União Europeia.

Sendo assim, a combinação destes factores coloca 6 Regiões Ultraperiféricas entre as 10 Regiões Europeias onde o nível de riqueza é o menos elevado (PIB/HAB/SPA) e 5 delas entre as Regiões onde o nível de desemprego é o mais intenso.

1-1-2 *Potencialidades*

Paradoxalmente, certas limitações como a situação de grande afastamento da Europa e proximidade de países terceiros (principalmente ACP mas também outros pertencentes ao MERCOSUL), com os quais a União Europeia mantém relações de cooperação para o desenvolvimento, constituem outras tantas potencialidades para o futuro.

As sete Regiões Ultraperiféricas dão efectivamente uma dimensão mundial à União Europeia, tanto pela presença geográfica, como pelas relações estabelecidas com as comunidades emigradas, nomeadamente com os Estados Unidos, Venezuela, Brasil, Cuba, Haiti, África do Sul...

Na era da globalização, a União Europeia é o único espaço mundial que, não só, pode afirmar a sua presença, mas também, pode difundir os seus valores no seio do Oceano Índico, das Caraíbas, da América do Sul, ... por intermédio de territórios integrados.

Estas regiões dispõem de zonas marítimas e de posições geo-económicas preciosas, assim como zonas de implantação privilegiadas para certas actividades de ponta e para certas pesquisas fundamentais para o futuro do planeta (ciências do mar, da atmosfera e dos espaços tropicais).

Por intermédio delas, a Europa é produtora de géneros alimentares tropicais que satisfazem a evolução dos gostos dos consumidores. Igualmente, elas afirmam a presença do Euro nas zonas geográficas dominadas actualmente pelo dólar.

As suas riquezas naturais em matéria de ambiente tornam-nas pólos de valorização duradoura e de conservação duma biodiversidade excepcional.

As suas potencialidades naturais fazem delas zonas turísticas em pleno desenvolvimento nos destinos de médio e longo curso.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

A sua dupla pertença à União Europeia e a outros espaços geográficos deveria permitir-lhes desempenhar um papel de charneira nas políticas de cooperação levadas a cabo pela União Europeia, através de acções de proximidade e utilizando da melhor forma as complementaridades.

1-2 *Uma situação original leva a considerar a realidade regional*

1-2-1 *Situação das Regiões Ultraperiféricas antes dos POSEI*

1-2-1.1 *Os DOM (Guadalupe, Guiana, Martinica, Reunião) : uma situação ambígua e uma tomada de consciência determinante*

▪ **Uma situação ambígua**

Em vésperas de se dar início à implementação do "grande mercado" interno, em consequência do Acto Único Europeu, a Guiana, a Guadalupe, a Martinica e a Reunião² encontravam-se de forma singular³ **na encruzilhada de duas realidades...**

- Partes integrantes dum Estado membro da Comunidade Económica Europeia, em virtude do artigo 72.º da constituição francesa, os DOM encontravam-se, ao abrigo da alínea 1, do n.º 2, do artigo 277.º, do Tratado de Roma, plenamente integrados na Comunidade. Este artigo reconhecia o seu carácter específico e uma responsabilidade particular das instituições da CEE para favorecer o desenvolvimento económico e social. Traduzia, de certa forma, o princípio de adaptação legislativa reconhecido aos DOM em direito interno.
- Mas situados em zonas geo-económicas não europeias, de clima tropical, constituídas essencialmente por países em vias de desenvolvimento, para os quais a CEE, tendo em conta os laços históricos, tinha promovido uma política horizontal no âmbito das Convenções de Yaundé e depois de Lomé.

...e face a uma dualidade de comportamento das Instituições :

² Em 1985, os DOM constituíam as únicas regiões europeias não pertencentes ao espaço geográfico europeu : a Groenlândia tinha decidido - caso único na história - sair da CEE.

³ Estas quatro regiões constituem os Departamentos de Ultramar da República francesa para os quais a Constituição francesa de 1958 estipulou, ao abrigo do seu artigo 73, possibilidades de adaptação legislativa.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

- A aplicação dum princípio automático de integração denominado "todo Europa", baseado numa análise rígida do seu estatuto. Esta abordagem visava tratar estas regiões como quaisquer outras regiões, por certo desfavorecidas dado o seu nível de desenvolvimento, mas utilizando os instrumentos tradicionais decorrentes do direito comunitário. Esta realidade foi, por exemplo, observada aquando do litígio sobre a aplicação do mecanismo de determinação dos direitos niveladores comunitários em matéria de cereais para a Reunião (decisão URCOOPA - 1984): apesar da distorção económica flagrante do preço de custo para os agricultores, a ausência de instrumentos regulamentares adaptando o direito comunitário à realidade geográfica levou a não poder resolver de forma racional esta situação.
- A implementação dum mecanismo sistemático de derrogação, denominado "todo Região", baseado na primazia do princípio da realidade geográfica, aplicando caso a caso as disposições comunitárias.

Este mecanismo, paradoxalmente, foi, durante muito tempo, utilizado na prática, pelo menos até 1978, altura em que o Tribunal de Justiça (acórdão Hansen) deu uma interpretação clara do artigo do n.º 2, do artigo 277.º do Tratado de Roma. Citemos como exemplo a aplicação do FED até 1974, a extensão tardia do benefício FEOGA-Orientação ou a não inclusão dos produtos de origem tropical no seio da PAC como o sublinha o terceiro memorando do Governo Francês de 10 de Abril de 1997:

"Enquanto que no continente o essencial da produção recebe apoio, no caso dos DOM são três quartos da produção comunitária que não são abrangidos pelas ajudas comunitárias".

Não é excessivo afirmar que os DOM passaram brutalmente duma política do "todo Região", imposta e não fundamentada juridicamente, a uma política do "todo Europa", forçada e irrealista economicamente. A atitude das instituições em relação ao "octroi de mer" de 1958 a 1979 e de 1980 a 1988 ilustra perfeitamente esta situação.

Ao criar, a partir de 1979, um Grupo Interserviços, em resposta ao segundo memorando do governo francês e para levar em linha de conta as mudanças introduzidas pelo acórdão Hansen, a Comissão tinha, numa primeira fase, tomado em consideração a necessária coordenação que implicava a acção comunitária em relação aos DOM: algumas decisões positivas tinham-se seguido, nomeadamente ao nível da

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

agricultura (directiva 81/527) para o sector cana - açúcar - rum e na área fiscal, (no caso específico da Reunião a implementação duma OID).

No entanto, a ausência de reuniões deste grupo de 1980 a 1986 ilustra claramente que a dualidade observada não tinha sido, até essa data, plenamente considerada⁴.

Uma tomada de consciência determinante

Ao criar em 24 de Setembro de 1986 um Grupo Interserviços permanente (G.I.S.), a Comissão tomou orientações que viriam a revelar-se decisivas:

- para responder concretamente às orientações e solicitações em fase de elaboração no seio do Parlamento Europeu (Relatório Ligios 1984 - 1987, finalmente adoptado em 11 de Maio de 1987);
- numa óptica de coordenação da acção dos diferentes serviços;
- ao tratar de maneira global a problemática dos territórios submetidos a um regime específico (incluindo os Açores, a Madeira e Canárias), avaliando as consequências da adesão da Espanha e de Portugal na CEE;
- com o objectivo subjacente de considerar esta dimensão particular da Comunidade tendo em conta os objectivos da realização do grande mercado interno (1986 - 1992), e portanto as obrigações de harmonização que este objectivo induzia.

Na ausência dum quadro geral adaptado à sua situação (com excepção dalguns sectores, de entre os quais a fiscalidade a partir de 1979), os DOM foram confrontados com os princípios directores do "grande mercado": harmonização das regulamentações e recuperação do nível económico e social (por intermédio da acção dos fundos estruturais... e pelo "benefício" do grande mercado).

O G.I.S. observou, no entanto, "que convinha interrogar-se sobre o realismo duma integração económica total dos DOM na implementação duma política comunitária".

⁴ A frequência das reuniões do Grupo Interserviços ao longo dos anos poderia constituir um excelente índice do lugar que ocupavam os DOM e, actualmente, as RUP quanto às prioridades políticas da Comissão.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

Aquando do exame do primeiro relatório do G.I.S., em 13 de Maio de 1997, cujo essencial tinha sido dedicado aos DOM (e aos PTOM), a Comissão pedia:

*"que antes de 31 de Dezembro de 1997 fosse elaborado um relatório propondo um quadro adequado para a aplicação das políticas comuns nos DOM"*⁵.

Duma maneira mais geral, na véspera da adopção do POSEIDOM, o Senhor Michel Rocard, Primeiro Ministro, sintetizava a ambição da política a levar a cabo da seguinte forma: "Tanta integração quanto possível e tanta especificidade quanto necessária".

1-2-1.2 Canárias : um estatuto particular

O arquipélago das Canárias dispõe desde a sua integração no reino de Espanha duma situação jurídica diferente do resto do território espanhol. Esta situação decorre da necessidade de dotar com um governo um território insular e afastado, de implantar um regime económico e fiscal diferenciado, de criar uma organização administrativa em cabildos e a comunidade autónoma a qual foi implantada pela Constituição de 1978.

Este regime económico e fiscal baseou-se num sistema de excepção que encontrava a sua legitimidade no afastamento do arquipélago em relação ao território continental, na insularidade, na segmentação espacial e na falta de recursos naturais. As disposições, principalmente fiscais, tinham por objectivo, desde o início dos anos 70, aumentar os graus de autonomia local, estimular a actividade económica e agir sobre o nível dos preços.

Por outro lado, este sistema consolidava um regime tradicional de livre comércio. Caracterizava-se por: uma não aplicação dos direitos aduaneiros, uma menor pressão fiscal indirecta, um sistema específico de financiamento das autarquias e pela adopção de medidas de apoio à economia.

Com a adesão da Espanha à Comunidade em 1986, a plena integração das Canárias veio a revelar-se incompatível com a manutenção desse estatuto particular.

⁵ 10 de Maio de 1998 relatório para os Açores, Madeira e Canárias. Primeiro trimestre de 1998 no que diz respeito às questões relativas à banana.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

A integração das Canárias na Europa acentuou consequentemente a importância e a necessidade de adoptar medidas de carácter permanente que deviam ser reconhecidas.

Foi assim que as Ilhas Canárias optaram por um modelo de integração especial, diferente do modelo de integração espanhol, que consta do **protocolo n.º 2 do Tratado de Adesão da Espanha à Comunidade Europeia**. Este protocolo previa, nomeadamente :

- A exclusão, da união aduaneira, da política comercial comum, da política agrícola comum (PAC), da política comum de pesca (PCP) e da área de aplicação do IVA.

O desafio do grande mercado interno e as questões agrícolas, entre outros, levaram, em 1989, o Parlamento das Canárias a adoptar uma resolução na qual solicitava a integração do arquipélago no conjunto das políticas comunitárias, sem, contudo, omitir a reivindicação do reconhecimento do seu estatuto particular.

Esta diligência era também legitimada pelas novas perspectivas que podiam oferecer a implementação dum programa POSEI adaptado à situação das Canárias.

1-2-1.3 Açores e Madeira: plena integração com derrogações

Antes da adesão, os Açores e a Madeira que, já há muito tempo, detinham uma certa autonomia administrativa, com a existência de Juntas Autónomas, reivindicaram um estatuto de autonomia política e administrativa aquando da restauração da democracia em Portugal (25 de Abril de 1974).

Sendo assim, quando iniciaram as negociações sobre o alargamento da Comunidade Europeia à Espanha e a Portugal, os territórios dos Açores e da Madeira constituíam, ao abrigo do artigo n.º 6 da Constituição da República Portuguesa, regiões autónomas dotadas de estatutos jurídicos específicos e de órgãos de governo próprios (governo e assembleia). Estes estatutos permitiram-lhes participar, desde início, nas negociações de adesão de Portugal, por intermédio de um seu representante na Comissão nacional.

No decorrer dessas negociações, Portugal apresentou à Comissão Europeia uma declaração na qual especificou o seu método no que diz respeito à participação destas duas Regiões. Indicou também a possibilidade de vir a solicitar, mais tarde, um estatuto especial, caso as derrogações solicitadas o viesse a justificar.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

Ao escolher articular as suas propostas sob a forma dum programa de acção global (POSEI), baseado em dois métodos complementares ("inserção com algumas correcções à semelhança dos fundos estruturais ou adaptação das políticas comuns através de regimes específicos pontuais"), a Comissão introduziu os três princípios-chaves desta nova abordagem:

- A complementaridade em particular no que diz respeito à implementação dos instrumentos financeiros;
- A parceria pelas razões acima mencionadas;
- A programação para otimizar a utilização dos recursos.

Este método e os princípios dos POSEI conduziram à definição - de facto - dum enquadramento global (anterior à declaração n.º 26 do Tratado de Maastricht).

Além disso, as modificações introduzidas pelo Regulamento n.º 1911/91 ao protocolo relativo às Canárias no Acto de adesão da Espanha constituía o sinal tangível que este quadro de acção permitia integrar de forma harmoniosa estas regiões afastadas.

Não é exagerado sublinhar que esta diligência que integra de forma realista estes territórios na União Europeia, na base dos objectivos do artigo 2 do Tratado, quaisquer que tenham sido os seus limites, e até mesmo as suas contradições, em particular no plano jurídico, permaneceu fiel aos princípios definidos pelos "pais fundadores" da Europa.

1-2-2.2 Os sectores abrangidos: a preeminência das questões agrícolas e fiscais

Dois temas principais emergem da análise das disposições dos POSEI:

- a adaptação da política agrícola comum às condições particulares de produção nas RUP (ligadas principalmente ao grande afastamento) e à natureza de certas produções (banana, plantas tropicais, ...);
- a manutenção, mas principalmente a adaptação das disposições fiscais (e aduaneiras) específicas de que estes territórios beneficiavam antes da sua plena integração na CEE.

A concentração das medidas implementadas decorre de duas lógicas complementares:

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

- em primeiro lugar a lógica no âmbito das políticas comuns. Para que estas regiões pudessem beneficiar plenamente das vantagens da PAC, as Instituições tiveram que adaptar a regulamentação comunitária concebida para produções continentais de clima temperado à sua situação específica.

Da mesma forma, os regimes fiscais específicos (e até mesmo aduaneiros) aumentavam as dificuldades ligadas à harmonização fiscal induzida pela realização do grande mercado.

- em segundo lugar, devido à forte especialização das actividades tradicionais de produção, viradas historicamente para o sector primário (leite, banana, cana de açúcar, arroz...), com condições penalizantes de produção. A utilização histórica de instrumentos fiscais (e até mesmo aduaneiros) para minorar os constrangimentos específicos ao seu desenvolvimento, autorizados pelo seu estatuto no direito interno, reforçava a necessidade de agir nessa área.

Constata-se, contudo, que a ambição dos POSEI, bem como as prioridades desenvolvidas no âmbito da parceria, permitiu desenvolver temáticas diferenciadas tais como as zonas francas, o artesanato, a energia e o ambiente no âmbito do POSEIMA, e a cooperação regional no âmbito do POSEIDOM.

A implementação dos fundos estruturais, reforçada e profundamente renovada em 1989, podia constituir, no âmbito do objectivo de "recuperação económica e social", uma resposta complementar para os sectores não abrangidos.

Todavia, tendo em conta os diferentes e numerosos instrumentos comunitários, parece indubitável que o campo de acção dos POSEI centrou-se voluntariamente nalgumas prioridades ligadas à implementação do "Acto Único Europeu". Era provável que o princípio de parceria e o estabelecimento dum relatório anual viessem a constituir os dois instrumentos principais sobre os quais os parceiros deveriam apoiar-se para continuamente fazer enriquecer, alargar e adaptar os diferentes POSEI.

1-3 O balanço da acção comunitária: resultados positivos mas diferenciados por sectores

Os programas POSEI decididos pelo Conselho, em 1989 para os DOM, em 1991 para as Canárias, Açores e Madeira, tinham por objectivo permitir a participação activa destas regiões na dinâmica do mercado interno através da combinação de acções multisectoriais.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

No caso das Canárias, o POSEICAN constituiu um elemento de aplicação do Regulamento 1911/91 que fixa as condições específicas de integração na CEE, em particular, na área da política comercial, da união aduaneira e da política agrícola comum.

Face aos resultados obtidos, os programas (síntese em anexo) tiveram um impacto muito positivo nos sectores abrangidos:

- ao adequar as políticas comunitárias à realidade regional;
- ao instaurar medidas específicas destinadas a diminuir os custos relativos à sua situação geográfica (ao nível dos consumidores e das empresas);
- ao apoiar as produções locais no mercado regional e ao acompanhar o melhoramento da produtividade dos sectores tradicionais de exportação.

A concentração das medidas nalguns temas induz a uma apreciação mais graduada ("nuancée") sobre o impacto global em termos de desenvolvimento.

O desenvolvimento regional foi, é certo, objecto de medidas de apoio significativas. Porém, este apoio foi concedido principalmente através de ajudas ao investimento ou à formação (via fundos estruturais).

Para os sectores da energia ou do artesanato a ajuda, ao abrigo do POSEIMA, foi concedida apenas de forma transitória.

A nível sectorial, o impacto das medidas pode resumir-se como segue:

- uma contribuição essencial ao desenvolvimento dos sectores agrícola e agro-alimentar, com o desenvolvimento duma grande diversidade de instrumentos, incluindo a criação duma OCM banana;
- eficácia do regime de abastecimento a nível dos preços, apesar das graves dificuldades sentidas a partir de 1995 decorrentes do modo de cálculo da ajuda;
- adopção de soluções, no essencial positivas, para assegurar a compatibilidade das medidas de natureza fiscal ou aduaneira com o direito comunitário;
- execução eficaz dos fundos estruturais, mesmo que uma análise região por região ofereça um balanço mais contrastado: Em particular, é um sucesso a recuperação do atraso nas infra-estruturas de intercâmbio, em vias de finalização.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

Os resultados são mais mitigados para as medidas de apoio ao desenvolvimento económico.

No plano financeiro, convém sublinhar que o custo global das estruturas de gestão é muito inferior às avaliações feitas pelo Conselho.

A evolução contínua dos POSEI, prevista nomeadamente através dos balanços bi-
nais, oferece uma imagem mais contrastada:

- a inclusão da pesca em 1992, renovada em 1994, 1995 e em 1998, constitui uma ilustração muito positiva da implementação dos princípios dos POSEI (complementaridade e parceria). A implementação de novas medidas para as zonas francas da Madeira e dos Açores testemunha a mesma vontade de adaptação.
- o balanço realizado no âmbito do POSEIDOM permitiu adaptar as medidas agrícolas para os DOM, em 1995, implementando o princípio do paralelismo e procedendo à adaptação à realidade regional;
- pelo contrário, a inadequação de certas medidas previstas no POSEIMA, o nível insuficiente dos apoios identificados pela Comissão, não foi acompanhado por propostas rápidas de modificação do programa. O mesmo aconteceu com o POSEICAN. Este factor, assim como o abandono desde 1994 dos balanços bi-
nais, demonstra que, apesar dos contactos informais com a Comissão, a concertação e a procura continua de soluções para os problemas encontrados ficaram aquém daquilo que era esperado;
- a dificuldade de encontrar fontes de financiamento em certos sectores não agrícolas (energia, ambiente...), assim como a fraca mobilização de outros instrumentos comunitários a favor das RUP, revela a necessidade de criar um quadro orçamental global para as diversas políticas comunitárias e de levar em linha de conta, logo no início, a situação específica dessas regiões;
- finalmente, algumas questões só puderam ser resolvidas parcialmente, seja do ponto de vista da articulação das políticas comunitárias nas zonas geográficas das RUP ou do ponto de vista da adaptação da política de concorrência para empresas de dimensão reduzida, situadas a vários milhares de quilómetros de distância do mercado interno (continente europeu).

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

II / O N.º 2 DO ARTIGO 299.º DO TRATADO DE AMSTERDÃO: ESFORÇOS CONVERGENTES

2-1 *Necessidade de relançar a dinâmica comunitária*

Em 1986, a Comissão Europeia resolveu assumir a orientação dada pelo autores dos Tratados em relação a estes territórios mais longínquos do continente europeu. E a solidariedade em relação aos cidadãos das Regiões Ultraperiféricas tornou-se num objectivo que deveria ser posto em prática através da implementação mais ampla possível das regras dos Tratados e do direito derivado.

Foi possível dar a estas Regiões uma resposta comum, apesar de possuírem estatutos nacionais e comunitários diferenciados, estatutos estes prevendo todos eles um princípio de adaptação legislativa.

Apesar das diferentes localizações geográficas, os contrastes económicos e humanos atenuam-se face ao conjunto de fortes similitudes - regiões afastadas do continente europeu, enfrentando constrangimentos específicos, entre os quais o grande afastamento e a proximidade de países terceiros.

A Comissão Europeia, convicta da necessidade de agir, actuou de maneira **determinada, original e inovadora**, criando, em primeiro lugar, um Grupo Interserviços para permitir uma ampla coordenação entre os serviços da Comissão e avança em parceria com os Estados-membros respectivos e autoridades regionais na construção de um enquadramento legislativo que permitisse garantir a eficácia de acção desenvolvida nestes territórios - os programas "POSEI".

Estes programas, elaborados entre 1989 e 1991, baseados no duplo princípio de pertença à Comunidade e do reconhecimento da realidade regional, visavam a inserção realista destes territórios na Comunidade, a sua plena participação na dinâmica do mercado interno e a sua recuperação económica e social.

Naquela época, assumia particular importância a realização do grande mercado interno, assim como as expectativas de desenvolvimento que daí resultariam, constituindo a prioridade da acção das Instituições. Pelo que a legislação comunitária adoptada deveria ter em consideração a especificidade destes territórios.

Para garantir a eficácia de acção, optimizando a utilização dos instrumentos e dos programas comunitários, "institucionalizou-se o sistema de parceria" para alcançar o mais alto grau de complementaridade entre as acções comunitárias, nacionais e regionais. Este traduziu-se pela concertação sistemática entre a Comissão, as auto-

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

ridades nacionais e regionais, para a elaboração, execução, acompanhamento e avaliação das medidas previstas nos programas.

Este método, assim como as medidas implementadas, contribuiu para uma modificação profunda e positiva das relações entre os diferentes responsáveis.

Devemos também constatar a forte dinâmica da acção comunitária e o grande empenho do Conselho e da Comissão durante este período que correspondeu mais ou menos à preparação, à definição e às primeiras implementações práticas das acções decorrentes dos Programas POSEI (1986 - 1992).

Paralelamente, o Parlamento Europeu realizou audições públicas com a participação das autoridades regionais, durante a fase de consulta, sobre os Programas POSEI, assim como para a adopção da organização comum da banana - Regulamento (CEE) 404/93 de 13 de Fevereiro de 1993. Além disso, apoiou constantemente a Comissão nas suas propostas e as regiões nas suas aspirações.

Uma vez mais por iniciativa da Comissão, a implementação, em 1990, duma iniciativa comunitária para as regiões ultraperiféricas - REGIS - constituiu a primeira decisão consagrando o conceito de ultraperiferia. Ela permitiu um apoio reforçado e adaptado para estas regiões no âmbito da política regional.

É também durante esta fase que os esforços conjuntos da Comissão, dos Estados-membros e das Regiões permitiram inscrever no Tratado de Maastricht a declaração n.º 26 relativa às Regiões Ultraperiféricas.

Paradoxalmente, foi no momento em que os esforços conjuntos dos parceiros estavam consagrados no âmbito do Tratado que as mudanças de prioridade das instituições pesaram sobre a acção comunitária em relação às RUP.

Foi nesta segunda fase, entre 1994 e 1995, que a Comissão Europeia iniciou a apresentação dos relatórios de execução das medidas dos POSEI. Mas só no caso do POSEIDOM, após um longo e difícil período de negociação, é que foi possível proceder à modificação do Regulamento agrícola, em fins de 1995. Os relatórios de execução do POSEIMA e do POSEICAN, apresentados em fins de 1994, não deram lugar ainda a propostas da Comissão adaptadas à realidade destas regiões. Apenas algumas adaptações pontuais relativas a certos aspectos foram efectuadas, mas unicamente na área da gestão.

Apesar das dificuldades encontradas, a adopção do novo Regulamento agrícola do POSEIDOM, o incentivo dado pela Comissão à cooperação entre as Regiões Ultra-

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

periféricas, levando à criação da Conferência dos Presidentes das RUP e à realização da Conferência de Estrasburgo, revelam o interesse pelo aprofundamento da política iniciada entre 1989 e 1991.

A Conferência de Estrasburgo, sob a Presidência francesa e com o apoio da Comissão, em Março de 1995, permitiu fazer o balanço da acção comunitária relativa a estas regiões e esboçar uma reflexão para a Conferência Intergovernamental de 1996.

A necessidade de reforçar a acção comunitária em relação às RUP orientou esses trabalhos.

* As novas prioridades comunitárias visavam a criação da moeda única, numa altura em que a Europa atravessava uma nova fase de recessão económica. Foram marcadas igualmente pelas mudanças geo-políticas decorrentes das profundas transformações dos ex países de leste e pela manifestação de vontade que os PECO integrassem, a prazo, a União Europeia.

Paralelamente, podíamos perceber os riscos de diluição do conceito de ultraperiféria (novo objectivo 6 para os territórios árticos, pedidos de paralelismo provenientes de territórios com limitações permanentes), tanto mais que o Tribunal de Justiça tinha emitido uma dúvida sobre os limites jurídicos da possibilidade de adaptação da legislação à realidade regional (acórdão Lancry em Julho 1994).

É em relação à verificação desta tripla evidência que as Regiões Ultraperiféricas desejaram consolidar as bases jurídicas que determinam o conceito de ultraperiféria para evitar a sua dupla diluição (territorial e de conteúdo), aproveitando as perspectivas de modificação iminente do Tratado.

Em 1995, o Parlamento Europeu adoptou uma posição em relação à CIG onde figura explicitamente a necessidade de inserir no novo Tratado um artigo sobre as RUP para permitir-lhes um tratamento diferenciado.

As Regiões Ultraperiféricas, de parceria com os seus Estados, não pararam desde então de mobilizar-se para definir e propor a inclusão de um novo artigo no Tratado.

A partir de 1996, as novas prioridades das Instituições Comunitárias pesaram ainda mais e a dinâmica em relação às regiões ultraperiféricas enfraqueceu. A acção da Comissão foi mais pontual, com a apresentação de algumas propostas de modificação relativas a certos sectores de actividade, como, por exemplo, o sector da pes-

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

ca. Nenhum relatório anual sobre o funcionamento dos POSEI, nem mesmo as propostas de adaptação dos regulamentos agrícolas para os Açores, Canárias e Madeira foram apresentados ao Parlamento ou ao Conselho. Contudo, as Instituições Comunitárias apoiaram constantemente o princípio da preferência comunitária (e os compromissos tomados em relação aos ACP) no dossier da banana, demonstrando assim, em relação às questões essenciais e difíceis, a manutenção dum eixo político forte, levando à adopção, em 1998, do novo regulamento da OCM banana.

Constatamos igualmente a acção determinante dos serviços da Comissão no âmbito dos recursos introduzidos perante o Tribunal de Justiça sobre o "octroi de mer", levando o Tribunal a confirmar a regularidade das decisões do Conselho e, por conseguinte, a política conduzida pela Comissão.

O Parlamento Europeu aprovou finalmente, em 1997, uma resolução relativa aos problemas de desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas, pedindo à Conferência Intergovernamental que "incorpore no Tratado um artigo específico para as Regiões Ultraperiféricas" apoiando a proposta dos Estados interessados e das Regiões.

Apesar da atenção constante do Grupo Interserviços em relação às Regiões Ultraperiféricas, a dinâmica das Instituições Comunitárias tornou-se, cada vez mais, ténue e a acção da Comunidade perdeu, de maneira acentuada, sua capacidade de reacção.

Duma maneira geral, os princípios directores da acção comunitária previstos nos POSEI são, hoje, ainda mais necessários. A posição da Comissão no âmbito do Tratado de Amsterdão, se bem que se trate duma negociação que implica os Estados-membros, permite pensar que esta dinâmica poderia ser rapidamente implementada no âmbito da formulação do novo n.º 2 do artigo 299.º. Da mesma forma, a prioridade para as RUP, proposta pela Comissão no âmbito da reforma dos fundos estruturais, ao evitar a assimilação com outros territórios desfavorecidos (ilhas, zonas rurais, zonas nórdicas...) constituiu um outro factor de esperança.

Será conveniente implementar, de uma forma mais voluntária, os princípios anteriores. Será necessário adaptá-los às realidades actuais, incluindo a nova base jurídica, para que os territórios mais afastados do continente europeu possam enfrentar os desafios da terceira fase da UEM e da competição global. Esta nova etapa deverá ser implementada, apesar da contestação sem dúvida inevitável do acordo de Edimburgo e, portanto, tendo em conta a limitação dos recursos orçamentais comunitários.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

2-2 Os quatro objectivos prioritários

A definição do novo n.º 2 do artigo 299.º do Tratado de Amsterdão correspondeu à vontade de dar uma resposta clara e comum face a três grandes incertezas para o futuro:

1. O risco de diluição do conceito face a pedidos de extensão incontrolados das medidas dos POSEI a outras situações, embora objectivamente diferentes, e que o n.º 2 do artigo 299.º, definindo o conceito de ultraperiferia, veio reafirmar o carácter singular desta situação;
2. A emergência de novas prioridades comunitárias (criação do Euro, alargamento aos PECO, negociação dos acordos de Lomé e UE-MERCOSUL, Agenda 2000, novo Round comercial) constitui um risco potencial ao desviar a atenção das instituições das prioridades relacionadas com a coesão económica e social;
3. A necessidade de obter garantias jurídicas que permitam às Instituições da UE adaptar o direito comunitário, da forma mais ampla possível, a realidades regionais extremamente diferenciadas.

É devido a este contexto, envolvendo outros tantos desafios ao desenvolvimento económico e social das RUP no seio da UE, que as Regiões definiram os quatro objectivos prioritários (declaração de Tenerife de 25 de Outubro de 1996), que lhes permitiu, em conjunto com os Estados-membros respectivos, definir o novo n.º 2 do artigo 299.º. É, portanto, nessa mesma base que pretendem vê-lo formulado:

1. Afirmação do carácter único da ultraperiferia e formulação desse critério em todas as políticas da União, especialmente por intermédio da manutenção do apoio prioritário no âmbito da política de coesão económica e social;
2. Implementação de medidas específicas para adaptar as políticas comunitárias à realidade regional;
3. Determinação de condições especiais de aplicação do Tratado quando estas disposições se revelarem necessárias para responder à necessidade do desenvolvimento económico;
4. Tomada em consideração do meio geográfico específico (países ACP, MERCOSUL...), nomeadamente no âmbito das políticas comercial e de cooperação.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

É na base destes quatro objectivos políticos, relativamente aos quais as Regiões reafirmam a sua pertinência e felicitam-se que o Parlamento Europeu tenha dado o seu pleno apoio (Relatório 230-10, de Fevereiro de 1999), que uma **nova política comunitária para a ultraperiferia** deve ser concebida.

4 2-3 O novo n.º 2 do artigo 299.º

O Tratado reconhece a estes territórios afastados do continente europeu uma situação económica e social difícil, agravada por constrangimentos específicos cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento económico e social.

Estas características que as diferenciam dos outros territórios da União Europeia representam para os autores do Tratado de Amsterdão uma razão suficiente para que as Instituições Comunitárias tenham o dever de agir face a estas regiões "adoptando medidas pertinentes": o Conselho no âmbito das suas competências e a Comissão no seu papel de "guardião dos tratados". Convém, por outro lado, lembrar a originalidade jurídica constituída pelo Tratado de Amsterdão que, num processo de integração, reconhece a certas partes do território (RUP) uma larga possibilidade de adaptação e de derrogação ao direito primário e ao direito derivado no interesse do desenvolvimento dessas regiões.

Em 1987, a Comissão, por razões de solidariedade para com os cidadãos das Regiões Ultraperiféricas, considerava que as regras dos Tratados e do direito derivado deveriam ser postas em prática da maneira mais ampla possível. Hoje, com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, a solidariedade para com esses cidadãos europeus tornou-se num objectivo da União Europeia que deverá ser posto em prática através **dum tratamento diferenciado**, em virtude do dever de agir das Instituições Comunitárias tal como consta do novo n.º 2 do artigo 299.º.

Este tratamento diferenciado, na aplicação do direito derivado e das diversas políticas da União, deverá ter por finalidades gerais as que figuram no artigo 2.º do Tratado da Comunidade Europeia, nomeadamente: promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento duradouro que respeite o ambiente, níveis elevados de emprego e de protecção social, a coesão económica e social e o reforço da solidariedade.

Assim se reforça a ideia de proceder à mais ampla adaptação possível das regras dos Tratados e do direito derivado, utilizando os mais adequados instrumentos para a resolução dos problemas concretos destas regiões e recorrendo, se necessá-

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

rio, a derrogações apropriadas à realidade regional em causa, sem que isso venha a representar uma ameaça grave ao interesse comunitário.

Em 1987, a grande aposta era a realização do mercado interno; hoje, o grande desafio é criar empregos. Transformar este desafio em oportunidades exige a criação de produtos e a sua venda num mercado cada vez mais global. Não é um fenómeno novo, a sua extensão e a rapidez do seu desenvolvimento é que o são.

A União Europeia que acaba de encetar a terceira fase da UEM deseja criar as condições apropriadas para que as suas empresas possam desenvolver-se num grande mercado competitivo e possam, assim, ser capazes de fazer face à competição no mercado global.

Para poder acompanhar o desafio da competição global é indispensável desenvolver os transportes e as comunicações. O crescimento do PNB per capita e o investimento na educação são igualmente necessários, mantendo simultaneamente os valores que fundam a União Europeia.

Sendo assim, as prioridades de hoje são ligeiramente diferentes das de 1987. A competição cada vez mais global, a emergência de blocos regionais, de novos mercados ditos "emergentes", alguns contíguos à Europa dos quinze, outros geograficamente próximos das Regiões Ultraperiféricas, a inovação, a investigação e o desenvolvimento tecnológico são outros tantos desafios para o futuro.

As Regiões Ultraperiféricas, que fazem parte de pleno direito da União Europeia e participam na projecção económica, social e cultural da Europa nas regiões geográficas onde estão situadas, podem ter, no duplo contexto da globalização e da regionalização, um papel muito mais importante que anteriormente. É preciso utilizar, da maneira mais ampla possível, as potencialidades destas regiões como o permite o novo artigo, agindo precisamente nas políticas fiscais, comerciais, aduaneiras e de cooperação. Estas regiões podem representar um apoio para as políticas europeias em proveito do seu desenvolvimento duradouro e endógeno.

Este novo artigo deverá permitir à União Europeia criar uma **nova política comunitária** para valorizar estes territórios cujas linhas de força deverão ser:

- Dar uma prioridade cada vez maior à realidade regional, ou seja adaptar os Tratados, as políticas e as acções comunitárias à realidade específica das RUP;

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

- Criar as condições adequadas à dinamização das actividades económicas regionais, ou seja: reforçar a acção comunitária de auxílio ao desenvolvimento económico e social destes territórios;
- Garantir os meios necessários ao desenvolvimento destas Regiões, em particular em matéria de infra-estruturas na área dos transportes e das comunicações e em matéria de educação. Por outras palavras, é preciso adoptar, sem limite temporal, medidas dotadas de meios suficientes para realizar com sucesso esta nova política.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

III / A UNIÃO EUROPEIA DEVE TIRAR AS ILAÇÕES DO NOVO N.º 2 DO ARTIGO 299.º DO TRATADO DE AMSTERDÃO

UM CONTEXTO NOVO ABRE-SE PARA AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS

... E REQUER A ELABORAÇÃO DUMA POLÍTICA GLOBAL E COERENTE

3-1 *Uma escolha coerente: ADOÇÃO DUMA POLÍTICA GLOBAL PARA AS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS*

As sete Regiões Ultraperiféricas consideram que o método, nomeadamente a abordagem global que inspirou a adopção pelo Conselho dos programas POSEI (POSEIDOM, POSEICAN e POSEIMA), foi positivo. Consideram que, ao recorrer ao n.º 2 do artigo 299.º, esta experiência pode ser útil para a concepção de um novo quadro global, comum às sete regiões, que consolidaria tudo aquilo que já foi alcançado nos três POSEI.

No entanto, trata-se também de dar um salto qualitativo definindo uma política, a nível comunitário, baseada numa estratégia, princípios de acção, prioridades e num método de trabalho. Desta forma, este novo quadro diferirá ligeiramente dos POSEI anteriores, uma vez que as medidas apenas seriam definidas em regulamentos de aplicação (ou decisões *ad-hoc*) reforçando o princípio de paralelismo (**paralelismo reforçado**).

Esta **nova política**, definida pelo Conselho na base duma proposta da Comissão, deveria também ser adoptada pela Comissão nas áreas da sua competência. Este documento, global para as sete Regiões Ultraperiféricas, fixará as linhas gerais e as condições de implementação das políticas comuns. Será aplicado, sem perda de coerência no plano operacional, através de actos regulamentares (programas, regulamentos, decisões...) a nível nacional, regional ou sectorial:

1. Programas ou regulamentos comuns às sete Regiões Ultraperiféricas no caso de alguns regimes específicos: como, por exemplo, disposições gerais para o regime de abastecimento em matérias primas e em bens de consumo de primeira necessidade, acesso aos programas horizontais da Comunidade, regimes específicos para as zonas francas;
2. Programas ou regulamentos comuns a um grupo de Regiões: como, por exemplo, fiscalidade nos DOM, fiscalidade na Madeira e nos Açores;
3. Medidas particulares a cada Região, utilizando plenamente o princípio do paralelismo reforçado, que deverá ser institucionalizado devido à base jurídica uni-

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

ca: como, por exemplo, medidas de apoio ao desenvolvimento das produções agrícolas para o mercado local.

3.2 *Os novos princípios de acção (Igualdade de oportunidades / Valorização das potencialidades / Parceria / Coerência)*

Tendo em conta as novas prioridades e os novos desafios da União Europeia, a política para as RUP deverá permitir uma boa inserção das Regiões Ultraperiféricas e a plena participação destes territórios na nova dinâmica da moeda única e ter em conta a maior competição global bem como o aparecimento de blocos regionais.

Consequentemente, este programa deverá ser fundado sobre quatro princípios chave:

1 *Assegurar a igualdade de oportunidades*

A cidadania europeia constitui um objectivo do Tratado da União Europeia e vem reforçar a defesa dos direitos e interesses dos cidadãos dos Estados-membros.

Os cidadãos das Regiões Ultraperiféricas, sendo cidadãos de um dos Estados-membros, são cidadãos da União (artigo 8 do Tratado da Comunidade Europeia).

Embora este artigo seja muito claro quanto à defesa dos direitos e interesses dos cidadãos europeus, a verdade é que, na prática e dado o seu afastamento, os cidadãos europeus das Regiões Ultraperiféricas vêm-se muitas vezes privados do exercício dos seus direitos e da mesma igualdade de oportunidades que os outros cidadãos da Europa continental.

Isto, porque as regras e procedimentos adoptados para executar os programas comunitários (investigação, mobilidade dos jovens, professores, etc.), na maior parte das vezes, não têm devidamente em conta as realidades destas regiões, nomeadamente as relacionadas com os custos da ultraperiferia (nível financeiro).

O mesmo acontece às empresas a menos que se procedesse à liberalização sem limites, o que levaria à concentração das actividades unicamente em algumas zonas comunitárias.

A política para as RUP deverá também promover a igualdade de oportunidades para os cidadãos, nomeadamente os jovens e os desempregados, para as universidades, para as empresas no acesso aos mercados e aos financiamentos de seus projectos e para os centros regionais que se dedicam à inovação, à investigação e ao desenvolvimento tecnológico.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

2. *Valorizar as potencialidades*

No âmbito duma competição mundial, importa que a União Europeia promova as potencialidades das RUP. Neste sentido, este princípio de acção - que é o mais inovador - deverá:

- conduzir a uma acção determinada da Comunidade com vista a criar as condições necessárias para a valorização da posição geográfica das Regiões Ultraperiféricas no seio dos blocos regionais com os quais coopera (MERCOSUL) ou que apoia de maneira determinante (blocos regionais ACP);
- servir para implementar um desenvolvimento duradouro nestes territórios afastados do continente europeu.

3. *Reforçar a parceria*

A concertação sistemática entre a Comissão, as autoridades nacionais dos respectivos Estados-membros e as Regiões Ultraperiféricas é a única forma adequada para o sucesso desta política. Este sistema permite manter as regiões como co-responsáveis pelo seu desenvolvimento e todos contribuem para o diálogo na busca da melhor via para ultrapassar as dificuldades encontradas.

Esta concertação deveria fazer-se a dois níveis - um nível mais restrito e outro mais alargado - criando dois comités como previsto no ponto "3-5 Método".

4. *Procurar a coerência*

Não só o carácter horizontal das medidas que integrarão a política para as RUP mas também o impacte de numerosas acções comunitárias, numa situação de recursos financeiros limitados, reforçam a necessidade duma maior coerência.

As medidas deverão ter em conta a realidade regional, bem como a optimização na utilização de todas as regras e de todos os instrumentos comunitários, nacionais e regionais.

Sendo assim, convém ir além da complementaridade e orientar-se para a coerência, inclusive entre as intervenções comunitárias, nacionais e regionais.

Para manter a coerência é imprescindível que a Comissão proceda, de forma sistemática, a uma análise de impacte das suas propostas baseadas noutros artigos que não o n.º 2 do artigo 299.º. Com efeito, as Instituições, quando adoptarem medidas de alcance geral, deverão considerar as condições e as características específicas

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

das Regiões Ultraperiféricas, sem pôr em causa a integridade nem a coerência da política comunitária para as RUP.

3-3 *Agir sobre os factores-chaves do desenvolvimento duradouro no âmbito da globalização*

As prioridades subjacentes às orientações dos POSEI testemunham a importância concedida aos sectores agrícolas e agro-alimentares e, duma maneira mais geral, aos sectores de importação/substituição e de exportação dos produtos de base.

É certo que o sector agrícola constitui uma parte importante do sector produtivo das RUP. A manutenção duma agricultura familiar (eco-desenvolvimento, ecoturismo, ordenamento do território...) tem efeitos induzidos determinantes. E objectivamente constatamos as perspectivas de desenvolvimento real do sector da pesca. No entanto, face à situação de subemprego encontrada nas RUP e tendo em conta a tendência geral para a baixa dos preços no sector primário, parece necessário definir novas prioridades complementares para os sectores impulsionadores do futuro.

A valorização das potencialidades específicas das RUP constitui a única estratégia capaz de garantir um desenvolvimento endógeno e duradouro para estas regiões e entra em sinergia com as apostas da construção europeia no âmbito da política de cooperação: já não se trata simplesmente de manter, conservar, proteger, mas sim de valorizar, atrair, irradiar influência, cooperar.

É, portanto, à volta destas duas prioridades que deveriam ser estabelecidas as novas medidas a implementar (independentemente da natureza dos instrumentos, adaptação das políticas comunitárias, incentivo ao desenvolvimento económico e acções comunitárias), consolidando simultaneamente a prioridade para o sector primário:

- O primeiro eixo deveria visar o reforço do apoio ao sector produtivo e ao desenvolvimento das empresas (incluindo naturalmente as actividades de serviços e o turismo) e à criação de empregos no sector comercial.

Este eixo deveria ser formulado ao nível dos três modos de intervenção principais da União Europeia, rompendo de maneira determinada com a lógica que preside actualmente à execução, nomeadamente da política comercial.

- O segundo eixo teria por objectivo concentrar nas Regiões Ultraperiféricas ou recuperar o seu atraso nos sectores desde já estratégicos para a competição

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

mundial: a sociedade de informação, o ambiente, a educação e a formação, a investigação e o desenvolvimento de novas tecnologias, e os transportes.

A originalidade na implementação destas prioridades resulta essencialmente do posicionamento das Regiões Ultraperiféricas. É partindo desta realidade geoeconómica e utilizando-a como um trunfo (enquanto que até agora apesar dos esforços desenvolvidos foi sentida mais como uma limitação ao desenvolvimento regional) que as principais medidas decorrentes da política para a ultraperiferia são propostas.

A adaptação das políticas comunitárias deve, portanto, ser utilizada como um meio ao serviço destes eixos.

3-3-1 Fundos estruturais

A reforma dos fundos estruturais constituirá a primeira decisão baseada, de facto, no Tratado de Amsterdão. Esta reforma constitui, portanto, uma etapa muito mais decisiva que a anterior, a avaliar pelos resultados obtidos a partir dos diferentes balanços feitos no decorrer do período 1989 - 1999, onde se registou, apesar de algumas *nuances*, um impacte positivo no crescimento (medido pelo PIB), uma maior convergência e a recuperação do atraso a nível de infra-estruturas, nomeadamente portuárias e aeroportuárias.

As RUP têm um PIB médio que apenas atinge 60% da média comunitária, uma taxa de desemprego de 27%, equivalente ao dobro da média comunitária, e todas as regiões apresentam indicadores que segundo os critérios de classificação de direito comum incluem-nas no novo objectivo 1.

As regiões constataam que o carácter ultraperiférico influi, portanto, directamente na gravidade dos problemas de desenvolvimento segundo os critérios utilizados pela Comissão.

A simplificação dos procedimentos, a concentração dos fundos e a clarificação das responsabilidades são objectivos partilhados pelas Regiões, com a ressalva de que a sua implementação concreta não se traduza na renacionalização dos procedimentos nem na redução relativa do apoio concedido (desaparecimento da iniciativa específica REGIS que representava cerca de 15% das ajudas do DOCUP entre 1994 e 1999). Os fundos estruturais são, por outro lado, expressamente visados no novo n.º 2 do artigo 299.º e, conseqüentemente, as Regiões reiteram as suas propostas visando:

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

+ 1. uma concentração da intervenção comunitária no âmbito do objectivo 1 para as RUP por intermédio da utilização do critério comunitário da ultraperiferia para a repartição indicativa das ajudas. Em concreto o critério da prosperidade do Estado-membro não deveria ser contabilizado e as dotações (calculadas por ano e por habitante em Euro constante) deveriam ser, pelo menos, equivalentes às concedidas entre 1994 e 1999 (REGIS II inclusive);

+ 2. uma modulação das taxas de financiamento comunitário para ter em conta, por um lado, os sobrecustos decorrentes do grande afastamento e, por outro lado, o apoio ao eixo de desenvolvimento das PME:

- aumentar para 55% do custo total elegível a contribuição dos fundos na área de infra-estruturas de transporte e de energia geradoras de receitas (estas receitas são, neste caso, pagas pelos utilizadores sob forma dum sobrecusto);

+ • elevar a 50% a contribuição máxima dos fundos estruturais para os investimentos nas empresas;

- aumentar para 85% a taxa máxima de ajudas para o conjunto das RUP.

3. uma maior flexibilidade dos sectores prioritários. A Comissão deverá ter em conta o contexto específico das RUP, apreciando região por região, quando definir os seus eixos prioritários, nomeadamente para ter em conta o atraso em matéria de infra-estruturas de base.

4. criação dum eixo específico no INTERREG III para a implementação de projectos de cooperação entre as RUP e os países não europeus das suas zonas geográficas, autorizando nomeadamente a participação do FEDER nas acções levadas a cabo por intermédio de estruturas regionais (inclusive para projectos globais dos quais uma parte decorre fora da área territorial das RUP), mas também para favorecer a cooperação entre as RUP e entre as RUP e outras zonas europeias de forma a favorecer as transferências de tecnologia, as trocas de experiências e a mobilidade educativa.

3-3-2 *Fiscalidade e ajudas de Estado*

Embora os dois instrumentos dependam de direcções gerais distintas e decorram de artigos específicos do Tratado, julgou-se útil reagrupá-los, uma vez que a finalidade das medidas propostas corresponde ao mesmo objectivo: utilizar estas ferramentas como um meio de reduzir as limitações estruturais das economias ultrape-

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

riféricas, agindo quer nos preços ao consumidor (exemplo das taxas reduzidas de IVA), quer como um factor de atracção para os investimentos.

Tendo em conta as consequências da criação da moeda única e tal como o aponta a própria Comissão, estes factores tornaram-se nos principais instrumentos da política económica a favor dos territórios mais desfavorecidos.

Com efeito, esquematicamente, quatro instrumentos de orientação macro-económica existiam para orientar o desenvolvimento:

1. o ajustamento monetário, hoje, já não é possível e a médio prazo é um factor positivo devido à introdução do Euro;
2. a modulação dos custos salariais esbarra na ausência de política comum no plano social (rendimento mínimo e recursos dos sistemas de protecção social) e na interdição geral das ajudas ao abrigo do artigo 92.º (caso estas ajudas sejam implementadas a nível regional);
3. a diminuição do custo do investimento, nomeadamente por intermédio de incentivos fiscais, está sendo examinada pelo Conselho para evitar o "dumping fiscal", demonstrando paradoxalmente que esta variável constitui, no âmbito do Euro, um elemento chave para a orientação dos fluxos de investimento;
4. a migração definitiva da mão-de-obra parece pouco apropriada à situação real dos Estados europeus (contrariamente aos Estados Unidos). Ela nega a própria ambição da União na recuperação dos atrasos dos diferentes territórios. Não pode ser aceite, por isso, como solução principal para a resolução dos problemas de desenvolvimento das RUP.

Eis porque os instrumentos fiscais e as ajudas de Estado devem ser considerados como um meio de recuperação económica no contexto específico da criação do Euro (é um dos únicos meios para atrair capitais...) e de rigor orçamental.

Finalmente, convém que a Comissão não considere mais como adquirido - à priori - que regimes de ajudas às empresas (de dimensão reduzida), situadas a vários milhares de quilómetros de distância (suportando, portanto, um equivalente direito aduaneiro igual ao sobrecusto logístico), constituem ajudas que afectam as trocas entre os Estados-membros num sentido contrário ao interesse comum.

Convém, portanto, pela combinação do n.º 2 do artigo 299.º com o artigo 92.º § 3 letra "a" considerar, em cada caso específico e demonstrando-o, que as trocas co-

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

munitárias são afectadas, não considerando como adquirido que elas o são por princípio. É desnecessário distinguir, neste caso, o tipo de ajuda utilizada.

A. Ajudas de Estado com finalidade regional (de carácter fiscal ou sob a forma de subsídio):

1. Incluir as RUP ao abrigo do artigo 92.º, § 3, a) e criar uma diferenciação mais acentuada para as regiões desfavorecidas;
2. Considerar como compatíveis, ao abrigo do n.º 1 do artigo 92.º, os apoios concedidos aos agentes económicos, na medida em que estão directamente ligados à compensação duma limitação permanente causada pela situação ultraperiférica. Convém, nomeadamente, autorizar, duma maneira mais ampla, as ajudas qualificadas de ajudas ao funcionamento no sector do transporte (neste caso passar de 50% a 100% do custo), da energia e do armazenamento (*stocks* mínimos obrigatoriamente bastante mais elevados, dado o afastamento dos centros fornecedores);
3. Ter em conta, de maneira mais flexível, as ajudas ao emprego cujo objectivo visa uma integração dos desempregados (a maior parte das vezes de longa duração), reduzindo significativamente o custo do trabalho e utilizando a fórmula mais favorável entre um montante fixado e uma taxa em função do montante dos investimentos;
4. Simplificar os procedimentos de notificação para os investimentos inferiores a 25 milhões de Euros, autorizando, duma maneira global, os apoios a estas empresas no limite das taxas e de *plafonds* autorizados, substituindo as aprovações *a priori* por controlos *a posteriori*.

B. Fiscalidade

1. Manter as disposições específicas aplicáveis em matéria de fiscalidade indirecta e de impostos sobre consumos específicos (*accises*) nas Regiões Ultraperiféricas;
2. Manter os dispositivos concedidos à Madeira para as empresas registadas até 2011 conforme a decisão da Comissão;
3. Manter fora do campo da fiscalidade indirecta, inclusive os impostos sobre consumos específicos (*accises*) ou futuros impostos entre as RUP e o continente europeu, incluindo a taxação sobre carburantes fósseis.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

3-3-3 Zonas francas e a política aduaneira

1. Manter os regimes concedidos à Madeira e aos Açores e alargá-los às outras Regiões;
2. Alargar a lista de bens destinados à produção agrícola (*intrants*) isentos de direitos aduaneiros quando provêm de países ACP ou de países com os quais existem correntes de comércio tradicionais para favorecer as trocas económicas regionais;
3. Incluir uma disposição no âmbito dos acordos de Lomé, prevendo explicitamente acordos comerciais de zona para que os produtos provenientes das RUP possam ser tratados de maneira mais favorável pelos ACP e reciprocamente;
4. Modular as regras de origem para os produtos transformados nas RUP a partir de componentes provenientes dos ACP;
5. Realizar sistematicamente estudos de impacte, por ocasião da negociação de acordos comerciais, para avaliar suas consequências para os produtos sensíveis das RUP.

3-3-4 Medidas para os sectores produtivos - PME e Artesanato

1. Inspirar-se na intervenção do FEI para criar, na base duma linha orçamental, um instrumento de financiamento das empresas das RUP sob a forma de fundos de garantia, de dotação de fundos de capital de risco e de bonificação de juros;
2. Implementar uma política de promoção dos produtos artesanais e industriais de qualidade nos mercados europeus e regionais, de apoio às *joint-venture* regionais para a criação de fundos de capital de risco;
3. Acção de demonstração para a transferência de novas tecnologias para as empresas de pequena dimensão e apoio à inovação;
4. Alargar aos sectores sensíveis a diferença de taxaço nos produtos importados (APIM e *octroi de mer*) na base duma análise por produto;
5. Aumentar para 49% (em vez de 25%) o critério de independência utilizado na definição comunitária de PME, para fazê-las beneficiar das medidas mais favoráveis de apoio às PME a fim de multiplicar as parcerias entre empresas.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

B. Fiscalité

1. Maintenir les dispositions spécifiques applicables en matière de fiscalité indirecte et d'accises dans les Régions Ultrapériphériques;
2. Maintenir les dispositifs accordés à Madère pour les entreprises enregistrées jusqu'en 2011 conformément à la décision de la Commission;
3. Maintenir hors du champ de la fiscalité indirecte y compris les accises ou de futures taxes entre les RUP et le continent européen, y compris la taxation des carburants fossiles.

3-3-3 Les zones franches et la politique douanière

1. Maintenir les régimes accordés à Madère et aux Açores et les étendre aux autres Régions;
2. Elargir la liste des intrants exonérés du tarif douanière commun à certains produits agricoles lorsqu'ils proviennent de pays ACP ou des pays avec lesquels existent des courants d'échange traditionnel, pour favoriser les échanges économiques régionaux;
3. Inclure une disposition dans le cadre des accords de LOME prévoyant explicitement de réels accords commerciaux de zone pour que les produits originaires des RUP puissent être traités d'une manière plus favorable par les ACP et réciproquement;
4. Moduler les critères d'origine pour les produits transformés dans les RUP à partir d'intrants originaires des ACP;
5. Réaliser systématiquement des études d'impact lors d'accords internationaux de commerce pour évaluer leurs conséquences pour les produits sensibles des RUP.

3-3-4 Mesures pour les secteurs productifs - PME et Artisanat

1. S'inspirer de l'intervention du FEI pour créer sur la base d'une ligne budgétaire un instrument de financement des entreprises des RUP sous forme de fonds de garantie, de dotation de fonds de capital-risque et de bonification d'intérêts;

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

3.3-5 *Novas acções comunitárias*

1. Investigação e desenvolvimento tecnológico: em aplicação do 13.º considerando ao 5.º programa-quadro de investigação, e com vista a favorecer a associação dos centros implantados numa RUP com um ou mais centros continentais, deveria ser autorizada a implementação duma taxa de financiamento complementar de 20% das despesas totais dos projectos realizados em associação. Além disso, os projectos provenientes das Regiões Ultraperiféricas deveriam ser favorecidos logo à partida (assistência de um gabinete técnico), nomeadamente nas áreas do ambiente, das transferências de tecnologia para as PME e das acções favorecendo a cooperação regional;
2. Sociedade de informação: representa para as RUP um factor decisivo para anular os efeitos do afastamento e um terreno de experimentação para a UE, especialmente na área do teletrabalho, do comércio electrónico à distância e da telemedicina. A implementação de projectos - piloto e de demonstração - estimularia a emergência da sociedade de informação nas RUP;
3. Ambiente: a adaptação da legislação comunitária para economias isoladas e de pequena dimensão, por exemplo, para o tratamento do lixo ou a gestão da água, necessita quer de adaptações tecnológicas (cuja difusão teria consequências positivas a nível mundial), quer de adaptações económicas ou jurídicas. A ausência de consideração desses factores necessitaria que um estudo de impacte global fosse realizado com vista a adaptar a legislação e favorecer soluções compatíveis com o princípio de desenvolvimento duradouro. A economia das RUP constitui igualmente um campo precioso de reflexão para uma fiscalidade do ambiente não prejudicial ao crescimento e à competitividade económica.

Por outro lado, a biodiversidade excepcional existente necessitaria de medidas de apoio para promover um eco-turismo necessário a longo prazo;

4. Transportes e Redes Transeuropeias: a integração das RUP nas redes transeuropeias no que diz respeito à sua infra-estrutura principal portuária e aeroportuária é uma necessidade, já que essas redes constituem as únicas infra-estruturas europeias na sua zona geográfica e são justificadas pelo artigo 129B alínea 2.

A manutenção de regras de serviço público, tal como funcionaram até agora, provou a sua eficácia no que diz respeito às condições reservadas aos residentes em certas regiões.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

Pelo contrário, será conveniente estudar a eventual liberalização das linhas aéreas entre as RUP e os países terceiros dos seus espaços regionais;

5. Estabelecer uma coordenação horizontal no âmbito da política de cooperação regional;

A resolução recente do Parlamento Europeu, votada por unanimidade, fez largamente eco às propostas das RUP. Intervém no princípio da negociação do novo quadro de cooperação com os ACP e deve, portanto, ser levada em linha de conta neste contexto.

A necessidade de actualizar e de reforçar aquilo que já foi adquirido na Convenção de Lomé IV deve traduzir-se na nova convenção por uma referência à situação específica das RUP.

As disposições deveriam abranger:

- o incentivo à cooperação regional através duma declaração voluntária de intenção, tanto por parte da União Europeia, como por parte dos países ACP, que reconheceriam a dimensão específica da cooperação de proximidade;
- a associação, sob uma forma apropriada, dos responsáveis das RUP nas diferentes instâncias de negociação e de acompanhamento da Convenção, assim como nas diferentes organizações regionais de cooperação;
- a formulação do princípio autorizando a conclusão de verdadeiros acordos comerciais de zona para a criação de regimes aduaneiros específicos;
- a afirmação do princípio de repartição equilibrada e vantajosa;
- o financiamento prioritário de acções de cooperação RUP-ACP no âmbito do INTERREG III e do FED;
- a flexibilização dos critérios de elegibilidade por intermédio, se necessário, dum fundo específico.

6. Acesso aos outros programas horizontais: uma cláusula da mesma natureza que a referida para o 5.º programa-quadro de investigação permitiria aos agentes baseados nas RUP garantir um acesso preferencial a estes programas cujo impacte é actualmente muito fraco;

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

7. Energia: a recondução do programa de energia para a Madeira e os Açores, tendo em conta as condições de produção destes arquipélagos parece necessária para manter a dinâmica criada pelo programa 1991-1992, limitar os sobrecustos suportados pelas empresas e favorecer as práticas de um desenvolvimento durável.

3-4 *Manter e adaptar os dossiers agrícola e da pesca*

3-4-1 *Agricultura*

A maior parte das medidas dos programas POSEI diz respeito aos sectores agrícolas e da pesca, em virtude da estrutura económica das Regiões Ultraperiféricas, por uma parte, e dos princípios da PAC, por outra parte.

A manutenção de um sector agrícola, baseado num sistema de pequenas explorações, constitui uma necessidade absoluta:

- Dado o grave subemprego que afecta estas regiões, mais agravado nas zonas mais rurais;
- Devido ao impacte determinante na manutenção da utilização das terras como meio de preservação do ambiente (erosão, paisagem, clima...);
- Para assegurar um abastecimento regular dos mercados locais, em condições de preço aceitáveis para os consumidores, levando em conta os riscos relacionados com o isolamento;
- Para fortalecer os sectores tradicionais que ficarão submetidos a uma concorrência acrescida, tendo em conta a diminuição relativa da preferência de que beneficiam.

A grande maioria destas medidas deverá ser mantida, embora para algumas delas seja necessário proceder a adaptações de forma a considerar a diversidade regional, nomeadamente as características sociais e ambientais destes sectores em cada uma das regiões.

A adaptação destes dois dossiers deverá ir o mais longe possível a fim de permitir a introdução de novas medidas, nomeadamente para ajudar as Regiões Ultraperiféricas a enfrentar os desafios da liberalização dos mercados e da competição global.

O princípio do paralelismo deve continuar a ser utilizado na adaptação dos dossiers agrícola e pesca e para certas medidas é preciso modificar os procedimentos de

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

aplicação simplificando-os e clarificando-os de forma a facilitar o respectivo controlo.

Duma forma geral, será preciso suprimir o limite temporal de certas ajudas, visto que as medidas visam resolver problemas estruturais e permanentes e não conjunturais.

A limitação no tempo das medidas previstas nos POSEI deveria ser abandonada e transformada numa avaliação à posteriori (de três em três anos por exemplo) de forma a permitir a sua modulação no tempo, se necessário, ou eliminá-las, caso já não se justifiquem.

Na expectativa da implementação de novas medidas para a agricultura das RUP é prioritário que a reforma da PAC introduza, por intermédio de um considerando e de um artigo específico, o princípio da adaptação destas regras à realidade regional, e nomeadamente a possibilidade de derogar a política socio-estrutural e não transferir de maneira sistemática apoios por unidade de trabalho para apoios calculados por hectare.

Os montantes previstos e decididos pelo Conselho aquando da adopção dos POSEI deverão ser mantidos.

Concretamente, as propostas sintéticas das Regiões Ultraperiféricas deverão ser formuladas e implementadas pelos instrumentos seguintes:

3-4-1.1 *Regime específico de abastecimento*

Tendo em conta as modificações introduzidas na PAC e os novos Round comerciais, convém transformar os REA tendo em conta a realidade dos custos adicionais (transporte e armazenamento) e prever uma maior flexibilidade (competência Comissão):

- A Comissão deverá proceder à modificação da fórmula de cálculo da ajuda concedida aos produtos de origem comunitária de forma a:
 - manter a estabilidade do montante da ajuda concedida por produto a cada uma das Regiões Ultraperiféricas;
 - considerar os custos reais e adicionais de transporte e de armazenamento, os custos de transporte interno para acesso dos produtos às diferentes ilhas que compõem algumas das Regiões Ultraperiféricas que são arquipélagos;

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

- a ajuda não deve, em caso algum, ser nula; deve ser, no mínimo, igual ao sobrecusto correspondente às operações indicadas no parágrafo precedente.

As modificações menores do REA, por exemplo, a lista dos produtos e os respectivos contingentes, deverão depender da competência da Comissão. A maior parte dos produtos deverá ser mantida e a lista alargada a alguns produtos novos: esta lista de produtos será alvo de exame, região por região, em função das prioridades de desenvolvimento regional e do tipo de actividade agrícola e agro-alimentar.

Flexibilizar a regra relativa à interdição de exportação dos produtos transformados para favorecer as correntes potenciais de exportação na zona geográfica das RUP.

3.4.1.2 *Medidas a favor das produções regionais*

A procura dum melhor auto-abastecimento dos mercados regionais deverá ser prosseguida, melhorando a produtividade, elevando o nível de qualidade e apoiando as iniciativas que levem à melhoria da oferta face a novas formas de distribuição. A especialização de cada uma das economias regionais e a diversidade de instrumentos da PAC, consoante as produções, devem permitir uma adaptação das medidas a cada situação, utilizando os balanços realizados no âmbito dos POSEI.

Neste sentido, as modificações a introduzir podem ser reagrupadas segundo quatro critérios :

- Prolongar as ajudas no tempo a certos sectores, modificando simultaneamente certas condições de atribuição e estendendo-as pontualmente a novos produtos; trata-se principalmente de ajudas que estão a terminar, cujo impacte traduziu-se num aumento significativo dos volumes produzidos ou cuja manutenção é imprescindível à viabilidade económica das explorações. Neste caso, será conveniente implementar o princípio do paralelismo para que todas as regiões possam beneficiar das experiências positivas apoiadas pela UE nalgumas delas;
- Modificar as modalidades de implementação de certas medidas (simplificação ou aumento do nível das ajudas) cujos objectivos são pertinentes, mas cujas condições estão inadaptadas à realidade regional. Uma prioridade deverá ser dada às medidas que foram muito pouco utilizadas e para as quais a análise demonstra que uma maior simplificação dos procedimentos, um apoio mais directo aos produtores ou aos compradores regionais permitiria atingir os objectivos visados;

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

- Prever novas medidas para melhorar a comercialização no local, para intensificar os métodos de produção compatíveis com a protecção do ambiente, para aliviar os custos de produção por intermédio dum regime específico de ajudas a certos componentes (*intrants*) e para fazer face às catástrofes naturais;
- Manter o diferencial entre os produtos tropicais das RUP e os dos países terceiros (dupla concorrência na Europa e nos mercados locais), tendo por base a situação de referência de 1989, atribuir as ajudas às empresas exportadoras e prever um bônus para os produtos de qualidade (por exemplo relacionados com o logo RUP).

3-4-1.3 *Medidas a favor das produções tradicionais (banana, sector açucareiro)*

Convém manter um nível de preços, garantindo um rendimento equitativo aos produtores, dada a reduzida dimensão das explorações e garantias de comercialização no mercado europeu. Seja qual for a evolução dos instrumentos da PAC para estes dois produtos no âmbito das modificações das respectivas OCM, o princípio de uma diferenciação da situação dos produtores das RUP deve ser reforçado.

Este princípio deverá ser formulado tendo em conta as diferentes modalidades de funcionamento das duas OCM envolvidas. Em conformidade com as evoluções da PAC e para apoiar no tempo a competitividade dos sectores será conveniente prever um programa específico de melhoramento da produção financiado por uma linha orçamental *ad-hoc*.

A manutenção de certas medidas fiscais (ver fiscalidade) constitui uma condição de equilíbrio e de viabilidade económica para o sector açucareiro.

3-4-1.4 *Derrogações na política socio-estrutural agrícola*

As derrogações na política socio-estrutural agrícola, previstas nos POSEI, devem ser prolongadas. Estas derrogações são necessárias para prosseguir a modernização das explorações agrícolas e o desenvolvimento das indústrias de transformação agro-alimentar orientadas para os mercados regionais, incluindo o da zona. Em certos casos, é preciso adoptar outras derrogações, nomeadamente para aqueles que não exercem a agricultura como actividade principal, como por exemplo na Madeira.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

3-4-1.5 *Medidas veterinárias e fitossanitárias*

As medidas na área veterinária e fitossanitária, previstas no artigo 10.º do POSEIDOM, 14.º do POSEIMA e 28.º do POSEICAN, deverão ser prolongadas e o volume financeiro dos programas deverá ser aumentado significativamente. Os programas deverão ser plurianuais e financiados por uma linha orçamental *ad-hoc*. A gestão deve ser simplificada.

3-4-1.6 *Floresta*

Na área florestal, a intervenção comunitária deverá traduzir-se pela implementação de um programa que favoreça a exploração duradoura deste recurso, valorizando as multifuncionalidades da floresta e/ou assegurando a conservação deste património excepcional e diversificado das RUP (Macaronésia, floresta equatorial, floresta tropical fria...). Este programa deverá permitir a exploração, a descoberta, a protecção e o melhoramento dos ecossistemas florestais, assim como o desenvolvimento de uma tomada de consciência do património florestal, arquitectónico e cultural. Deveria ser financiado por uma linha orçamental *ad-hoc*.

3-4-1.7 *Pesca*

A política comum de pesca é caracterizada hoje e sê-lo-á ainda mais no futuro por uma redução das frotas de pesca tendo em conta a diminuição do recurso e a necessidade de promover um desenvolvimento duradouro neste sector. Na maior parte das RUP existem potencialidades de desenvolvimento consideráveis devido a uma posição geográfica diferente.

Os objectivos para as RUP podem ser formulados como segue:

1. Conhecer melhor os recursos, utilizando e associando os centros de investigação locais;
2. Explorar bem este recurso para favorecer um desenvolvimento harmonioso e duradouro;
3. Valorizá-la nas regiões interessadas para aumentar o valor acrescentado deste sector.

A nova política comum de pesca deverá incluir um tratamento específico para as RUP nos pontos seguintes :

- Adaptar e gerir o recurso de maneira responsável à escala da zona geográfica:

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

- Desenvolver os meios de vigilância marítima à escala das zonas geográficas regionais;
 - Defender a renovação e a extensão dos acordos de pesca entre os países terceiros próximos das RUP e da UE associando às negociações, de maneira apropriada, os representantes destas regiões;
 - Resolver os conflitos e privilegiar o acesso das frotas baseadas nas RUP às águas marítimas dos territórios geograficamente próximos com os quais esta regiões têm relações históricas.
- Adaptar o quadro regulamentar e financeiro à finalidade regional:
- Ajustar a taxa de crescimento autorizada de frotas baseadas nas RUP à necessidade do seu desenvolvimento e à realidade dos recursos regionais;
 - Regionalizar os POP pelo estabelecimento eventual duma segmentação estanque;
 - Levar em conta o desenvolvimento necessário e sustentável das pescas nas RUP, aquando da implementação dos TAC e das quotas entre os Estados-membros.

3-5 O método

Uma vez que os princípios definidos desde 1987 têm-se revelado pertinentes, importa agora consolidar a abordagem transversal da acção comunitária. O n.º 2 do artigo 299.º constitui, neste caso, uma base jurídica clara e coerente com esta orientação.

Duas linhas directoras deveriam orientar a acção:

1ª linha: Velar para que as iniciativas políticas gerais tenham em consideração o novo n.º 2 do artigo 299.º quando estas propostas forem susceptíveis de ter um impacte no desenvolvimento das RUP;

2ª linha: Substituir tanto quanto possível a limitação à priori das medidas no tempo por um princípio de não limitação, embora acompanhado por uma avaliação periódica à posteriori que permita uma evolução contínua destas medidas.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

A Comissão, cujo papel determinante foi lembrado nas diferentes fases da construção dum quadro adaptado à situação das RUP, terá uma responsabilidade ainda maior na implementação do n.º 2 do artigo 299.º, dadas as competências que lhe confere o Tratado. Não basta manter o Grupo Interserviços, urge passar a uma "fase mais adiantada de acção" e:

- confortar as suas missões por um mandato explícito do colégio dos Comissários, incluindo uma consulta do Grupo, obrigatório nas áreas prioritárias visadas pelo n.º 2 do artigo 299.º;
- reforçar significativamente os seus meios humanos permanentes no seio do secretariado geral de forma a ter a capacidade técnica e de reacção necessária à análise horizontal das questões das RUP;
- Restabelecer a elaboração de um balanço bienal realizado pelo Grupo Interserviços em parceria com os Estados e Regiões interessados, adoptado pela Comissão e dirigido ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité das Regiões.

Paralelamente, convém dotar-se dos instrumentos duma parceria mais rigorosa, apoiando-se no método utilizado em matéria de gestão dos fundos estruturais.

Para isso seria criado :

1. Um Comité Consultivo da Comissão: composto por dois representantes de cada Região Ultraperiférica (um membro efectivo e outro suplente). Este Comité teria funções consultivas. Reunir-se-ia sempre que necessário e, no mínimo, duas vezes por ano. A sua função consistiria em dar pareceres sobre o funcionamento, os estudos de impacte e de avaliação da acção comunitária em relação às Regiões Ultraperiféricas. Permitiria organizar de maneira regular a parceria entre as regiões e a Comissão e sugerir propostas de adaptação das políticas comunitárias para as RUP no decorrer da sua elaboração.
2. Um Fórum de diálogo: asseguraria um diálogo mais alargado da Comissão, do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões, dos respectivos Estados-membros, das Regiões Ultraperiféricas e dos agentes socio-profissionais. Este fórum, na base do relatório da Comissão e das contribuições dos parceiros, reunir-se-ia bienalmente, alternativamente em Bruxelas e numa das Regiões Ultraperiféricas.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

Importa igualmente prever que qualquer proposta de actos de alcance geral será, antes do exame do Colégio dos Comissários, acompanhada duma ficha simplificada de impacte nas RUP ao abrigo do n.º 2 do artigo 299.º.

Este método, sem sobrecarregar os procedimentos, permitiria formular, no plano do procedimento, a obrigação jurídica imposta às Instituições e formular o conjunto das políticas da União quando estiver adaptado para as RUP.

MEMORANDO

AS NOSSAS DIFERENÇAS SÃO SEMELHANTES... UNEM-NOS

CONCLUSÃO

A expectativa das Regiões Ultraperiféricas que requerem das Instituições a implementação do novo n.º 2 do artigo 299.º, no âmbito de uma política para a ultraperiferia, é conforme:

- à vontade e à clarividência dos Constituintes que, no alvorecer das mutações que caracterizarão o princípio do século XXI, quiseram dotar as regiões dum estatuto capaz de lhes assegurar um desenvolvimento baseado nas suas potencialidades únicas no seio da UE.
- ao dinamismo de que as Instituições, e em primeiro lugar a Comissão, deram prova, desde 1989, ao definirem um quadro global numa altura em que as bases jurídicas que iam fundar a dimensão ultraperiférica da União Europeia ainda não existiam.

Fazendo eco às propostas do seu Memorando, os Presidentes das RUP, unidos e solidários nas suas diligências, estão confiantes na resposta que as Instituições lhes darão com vista a uma real igualdade de oportunidades no seio da União Europeia.

AÇORES

CANÁRIAS

GUADALUPE

GUIANA

MADEIRA

MARTINICA

REUNIÃO