

LAS REGIONES INSULARES EN EL CONTEXTO EUROPEO: COOPERACION E INICIATIVA

por Jorge PUEYO LOSA (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCION.—II. INTERNACIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION INTERNA.—III. LA REGION COMO ACTOR EN EL MEDIO INTERNACIONAL EUROPEO.—IV. LAS REGIONES INSULARES Y LA ACCION DE LA CONFERENCIA DE PODERES LOCALES Y REGIONALES DE EUROPA. 1. La conferencia de regiones insulares europeas y la Declaración de Tenerife. 2. Factores de desventaja de las regiones insulares. 3. Datos para un desarrollo de las regiones insulares en el marco de la política regional europea. a) Datos económicos. b) Datos políticos e institucionales.

I. INTRODUCCION

Desde una concepción no estrictamente formalista del Derecho internacional, podría afirmarse que de las profundas transformaciones que vienen afectando a dicho orden jurídico destacan, sobre todo, dos cuestiones cuya evolución e incidencia en un marco societario como el actual —caracterizado, como es sabido, por graves y profundas heterogeneidades— podrá servir de indicador real del grado de unidad que caracteriza al sistema jurídico internacional y del nivel de solidaridad subyacente (1): nos referimos, por un lado, a la progresiva transferencia de cuestiones y reglas del plano de la estricta reglamentación doméstica a un plano de ordenación interestatal, y, por otro, a la paulatina emergencia de nuevos actores y protagonistas en la escena internacional.

En el marco de la progresiva expansión vertical que se viene produciendo en el contenido del orden jurídico internacional destaca, ciertamente, la paulatina penetración —según ha puesto de relieve Pérez González— de las reglas jurídicas de dicho ordenamiento en sectores de conducta social tradicionalmente reservadas

(*) Profesor de Derecho internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela. Doctor en Derecho.

(1) Ver a este respecto, PEREZ GONZALEZ, M.: «En torno a la tensión entre lo general y lo particular en Derecho de Gentes», en *Estudios Jurídicos, Homenaje al Profesor Otero Varela*, Santiago de Compostela, 1981, pp. 663-685.

a la regla doméstica (2), y, por tanto, el desenvolvimiento de un fenómeno por el cual el tránsito de lo interno a lo internacional, si bien se verá potenciado por los imperativos de un creciente interés general en alcanzar una reglamentación internacional de ciertas materias, encontrará, con todo, un freno en los factores de diversidad, desigualdad y conflicto que alumbran en la actualidad el sistema de relaciones sociales internacionales.

Así, y junto a aquellas situaciones o materias de índole sustancialmente interna y a aquellas otras cuya sede natural podría decirse que se encuentra en el Derecho de Gentes, es posible constatar en el espectro de las relaciones sociales otros asuntos o relaciones que en el curso social pueden devenir de relevante interés internacional, produciéndose una transferencia normativa del plano interno al internacional y, por tanto, un recorte de la voluntad estatal proyectada *ad extra* por el Derecho de Gentes (3).

Ahora bien, esta progresiva erosión de la regla de la competencia doméstica en el ámbito de determinados asuntos o materias como las relativas a los derechos y libertades fundamentales va a motivar no sólo una transposición del orden reglamentador de ciertas relaciones, sino también una revisión del espectro de sujetos legitimados para conducir aquéllas; efecto este último que resultará, obviamente, impulsado por el desarrollo de un movimiento sociológico representado por la acción de nuevos entes o colectividades que pugnan por alcanzar un papel activo en el sistema de las relaciones internacionales; esto es, de ese círculo más amplio de actores y protagonistas a los que todavía, y desde una perspectiva formal, no les ha llegado la hora de su personificación ante el Derecho internacional —haciendo nuestras aquí y ahora las palabras de Miaja pronunciadas en 1966 (4)—; mas sin que ello quiera significar, la imposibilidad radical *per nunc et semper* de que tales actores puedan llegar a considerarse como nuevos sujetos de derecho internacional (5). Y ello, sobre todo, en un momento, como decimos, en que, por efecto del paulatino traspaso a la esfera internacional de ciertas cuestiones en principio reservadas al arbitrio del Estado, se verifica, según ya analizamos en otro lugar, una creciente preocupación del Derecho de Gentes por conceptos o figuras como pueblo, nación, autonomía, autogobierno, etc. (6).

(2) PEREZ GONZALEZ, M.: «Derecho de Gentes: ¿concepción formal?», en *Estudios de Derecho internacional, Libro-homenaje al Profesor Miaja de la Muela*, I, Madrid, 1979, p. 278.

(3) Sobre las distintas categorías de asuntos o relaciones atraídas, en función del distinto grado de interés, a la reglamentación nacional o internacional, ver PEREZ GONZALEZ, M.: «Derecho de Gentes: ¿concepción formal?», *cit.*, pp. 275-289.

(4) MIAJA DE LA MUELA, A.: «Problemática permanente y realidades actuales acerca de la personalidad en Derecho internacional», *Anales de la Universidad de La Laguna*, 1966, p. 43.

(5) RUILOBA SANTANA, E.: «Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad Internacional: el concepto de pueblo», en *Estudios de Derecho internacional, Homenaje al Profesor Miaja de la Muela*, vol. I, Madrid, 1979, p. 303.

(6) PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades autónomas ante el Orden internacional», en *La Constitución española y el Derecho internacional*, Actas de las VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional, y Relaciones internacionales, Santiago, 1-4 junio 1981, c. p.

II. INTERNACIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION INTERNA

Pese a la relevancia jurídico-formal de un principio como el de la autoorganización del Estado, el creciente desarrollo de un fenómeno de descentralización política en el seno de los distintos Estados tiende a dejar de ser, por las razones avanzadas, una cuestión indiferente para el Derecho internacional, decantándose, así, una influencia de orientaciones jurídico-internacionales en cuestiones relativas a la configuración interna de la sociedad estatal; y ello según se constata, sobre todo, en ciertos marcos particulares del Derecho de Gentes, y, sobre todo, en ciertos ámbitos de organización internacional regional como el europeo.

En efecto, donde de manera más relevante tiende a trascender el hecho descentralizador y, por tanto, la acción de ciertas estructuras autónomas intermedias es precisamente en los marcos de organización regional interestatal de signo primordialmente integrador, y más específicamente en un marco como el europeo donde, a través de la acción conjugada del Consejo de Europa y de las Comunidades europeas, la intervención directa y activa de **la región** tiende a ser concebida como de vital importancia al objeto de alcanzar el objetivo de la construcción europea.

El fenómeno regional que se viene sucediendo en Europa tiende a ocupar, sin duda, la atención de buen número de iuspublicistas europeos, en tanto, a través de su percepción y análisis es posible verificar un proceso de crisis del Estado-nación centralizado, y la relevancia de un movimiento centrífugo y a primera vista antitético, respecto de ese otro movimiento centrípeto por el que se ha buscado y se busca una internacionalización de las funciones sobre espacios más amplios que los estrictamente estatales.

Junto a los sucesivos repliegues estructurales que se vienen sucediendo en la sociedad internacional por efecto de la cada vez más patente complejidad en el sistema de las relaciones internacionales, tiende a destacarse, ciertamente, otra tendencia de signo aparentemente contrario por la cual se pretende una progresiva remodelación de las estructuras tradicionales estatales a través de un proceso de orden descentralizador por donde ciertas colectividades territoriales vengán a constituirse en estructuras autónomas intermedias.

Mas el movimiento pendular entre la concentración y la dispersión de poder que desde sus orígenes ha marcado la evolución de la organización estatal, vendría caracterizado, desde la segunda mitad de este siglo, no sólo por ese doble movimiento de internacionalización y de regionalización de numerosas funciones públicas, sino también por un nuevo y subsiguiente fenómeno de concentración de los poderes dispersos entre los distintos niveles de gestión —regional, estatal e internacional— en órganos que podrían calificarse de mixtos y en los cuales estarían representados los diversos poderes (7); lo que supone el desarrollo de una ecuación armónica de dispersión-concentración, a través de la cual va a poder desarrollarse eficazmente el doble movimiento de integración-desintegración.

(7) Cfr. CASSESE, S.: «Etats, régions, Europe», *Pouvoirs* (Revue française d'études constitutionnelles et politiques), núm. 19, 1981, p. 20.

En efecto, junto a un fenómeno de regionalización interestatal por el que se pretende abordar eficazmente el conjunto de problemas que plantean en la actualidad tres dimensiones fundamentales de las relaciones internacionales contemporáneas: la seguridad, el desarrollo económico y la unificación política (8), trasciende otro hecho regional expresado en ese fenómeno de descentralización de los entes políticos soberanos, cuyo fundamento podría localizarse en la interacción de datos sociológicos de muy variada índole (9). Las dinámicas regionales (intra-estatales) que se vienen sucediendo en nuestro continente podría decirse que resultan potenciadas por la presión de cuatro hechos sociales fundamentales que, con Ricq, podríamos identificar así: desequilibrios regionales, alineación étnico-cultural, centralismo y socialismo política (10); pudiendo también, de acuerdo con el análisis desarrollado por Yves Meny, localizar los factores determinantes del desarrollo del fenómeno regional en las cinco zonas o tipos de crisis que vienen afectando al Estado —según diversas combinaciones e influencias recíprocas entre las mismas— y, más concretamente, a las relaciones Centro-Periferia: identidad, legitimidad, penetración, participación y distribución (11).

La crisis del Estado nacional proviene, pues, según ha dicho Ruiloba, no sólo de aparición de instancias supraestatales, sino también de una descomposición interna del Estado en la que confluyen múltiples factores históricos, económicos, políticos y culturales: el Estado nacional estaría dejando de presentarse como el espacio político adecuado para la solución de los graves problemas económicos, culturales, ecológicos, etc., con los que hoy se enfrenta la humanidad, lo que provocaría una erosión de las funciones y de los poderes del Estado que pasarían en parte a entidades internacionales o supranacionales y, en parte, a entidades infraestatales: federales, regionales o autonómicas (12). —

(8) Cfr. GAUTRON, J. C.: «Le fait régional dans la société internationale», en **Regionalisme et l'universalisme dans le Droit international contemporain** (Colloque de Bourdeaux de la Société Française pour le Droit International), París, 1977, pp. 3-44.

(9) Es un hecho, como ha dicho Truyol, que «la tendencia a constituir entidades supranacionales tiene como contrapartida una tendencia a la regionalización en toda Europa. Ambas, juntamente con la disminución del papel del Estado nacional en lo militar y en lo económico, responden a unas mismas causas históricas» (**La integración europea — Idea y realidad—**, Madrid, 1972, p. 69 (nota 70)).

(10) RICO, Ch.: «Région, régionalisation et régionalisme», en **Genève et l'Europe: un exemple de coopération régionale transfrontalière**, Dossier I (1979) de l'Institut Universitaire d'Études Européennes, Genève, pp. 171-172.

(11) MENY, Y.: «Crise, régions et modernisations de l'Etat», **Pouvoirs**, núm. 19, 1981, pp. 5-18. MENY aplica en este trabajo, al objeto de descubrir los problemas de las relaciones entre el Centro y la periferia y, en suma, los factores que determinan la evolución del fenómeno regional, el análisis de Binder en torno a lo que éste calificaría como «five crisis of political development» (**Crises and sequences in political development**, Princeton, 1971). Vid. también a este respecto, y de entre una abundantísima bibliografía sobre el tema, los estudios de CHEVALLIER, J.: «L'Etat-Nation», **Revue du Droit Public**, 1980, núm. 5, pp. 1271-1302, y BORRELLI, V. M.: «La crisi dello 'Stato nazionale' e il fenomeno degli organismi interregionali», **La Comunità internazionale**, vol. XXXII, núms. 1-2, 1978, p. 45-70, en cuya primera parte analiza los distintos aspectos o dimensiones de la crisis del Estado-nacional: ideológica, económica, y de estructuración político-administrativa.

(12) RUILOBA SANTANA, E.: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado común europeo», en **La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española** (E. GARCIA DE ENTERRIA, dir.), Instituto de Estudios econó-

Mas la relación entre estos dos nuevos fenómenos organizativos, expresados en esa doble tendencia de orden centrípeto o integrador, por un lado, y de orden centrifugo o desintegrador, por otro, se nos presenta en el medio internacional como perfectamente complementaria y armónica, en tanto la consecución de unos conjuntos y estructuras más amplios que los estrictamente estatales —por los que se busca, en cuanto a la dimensión económica, por ejemplo, de los procesos integracionistas, una mayor competitividad de los mercados y una superación de las desigualdades y desequilibrios entre los diferentes países (13)—, tiende a ser concebida desde un prisma de participación activa de las colectividades regionales en el proceso de integración. Como ya hemos indicado en otro lugar, lo que pudiera verse como contradicción integración-desintegración (o supranacionalismo-subnacionalismo), vendría a aparecer como una dualidad de técnicas de cooperación perfectamente conjugables y susceptibles de potenciar la colaboración internacional (14): en este sentido, y con palabras de Romus, puede decirse que «la constitution d'un grand espace européen n'est nullement contradictoire avec l'émergence de ces unités territoriales plus petites que son les régions. Ces deux mouvements sont complémentaires» (15).

III. LA REGION COMO ACTOR EN EL MEDIO INTERNACIONAL EUROPEO

Por todo ello, la regionalización es una tendencia con la que hay que contar y a la que se deben buscar fórmulas de coexistencia con la tendencia de integración supranacional (16).

Ahora bien, las diversas vías a través de las cuales se busca alcanzar la complementariedad y el equilibrio entre ambos procesos parecen responder a objetivos y sistemas de planificación organizativa de muy distinto signo. En efecto, la contribución del hecho regional a la construcción de Europa tiende a ser concebida bien desde un ámbito de acción concurrencial y paralela a la del Estado y, por tanto, y en buena medida, mediatizada por el aparato estatal; tiende, en suma, a ser concebida a través de la puesta en marcha de un sistema interregional conducido por la propia determinación de los entes regionales y al margen, por tanto, del consentimiento de los Estados, o a través de la legitimación de la acción regional por la explícita voluntad de los Estados y en el marco, por tanto, de un acuerdo interestatal previo.

nicos, Madrid, 1980, pp. 395 y 406. Por su parte, Borrelli ha afirmado que «una rinnovata e critica coscienza storica comincia ad interrogarsi sull'idoneità dello stato nazionale e delle strutture che esso ha creato a risolvere adeguatamente l'antitesi dialettica tra potere e libertà, nonché il rapporto tra potere centrale e poteri locali e periferici. Di qui la contestazione del potere amministrativamente centralizzato, che si verifica in tutti gli stati europei (op. cit., p. 50.)»

(13) Cfr. PEREZ VERA, E.: «Reflexiones sobre los procesos de integración regional», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 4, núm. 3, 1977, p. 681.

(14) PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades autónomas ante el Orden internacional», cit.

(15) ROMUS, P.: *L'Europe et les régions*, Bruxelles, 1979, p. 28.

(16) RUILOBA SANTANA, E.: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades autónomas...», cit., p. 395.

En aquella primera línea, y dentro de las distintas teorías y proyectos avanzados en orden a la construcción de una «Europa de las regiones», podríamos situar el fenómeno de los **organismos interregionales** que comienza a perfilarse en Europa durante los años 70, cuyo nacimiento y desarrollo, como ha dicho Borrelli, «si verificano per determinazione autonoma degli enti locali, ai margini delle competenze statali» (17); así, los organismos interregionales del área alpina, entre los cuales destaca la «Comunità di lavoro delle Regione alpine», cuya constitución habrá suscitado las más fuertes reacciones por parte de los gobiernos de los distintos Estados afectados (18).

Ahora bien, frente a la posición de ciertos autores como Borrelli, para quien «l'affievolimento progressivo dei confini interstatuali e la creazione a cavallo di essi di entità transnazionali, quali gli organismi interregionali, costituirebbero, in tal modo, un fattore determinante per predisporre l'unità reale dell'Europa, che superi le divergenze ed i contrasti delle nazionalista e degli stati nazionali» (19), cabría apuntar que a la luz de la desigual relación de fuerzas de orden político, económico y militar que domina el panorama actual de la sociedad internacional, podría resultar arriesgado potenciar el papel exclusivo y excluyente de ciertos entes territoriales menores (entes regionales) en el medio internacional, y concretamente en el marco europeo. A tenor, en efecto, del espectro de fuerzas que en la actualidad rigen el sistema de relaciones internacionales, la acción del ente regional como único interlocutor válido en el sistema internacional podría conducir a un resultado de signo contrario al deseado, mediante (entre otros efectos) el incremento de las diferencias estructurales entre las distintas regiones de Europa (20); pretender deducir, por lo demás, del proceso de crisis del Estado nacional, un inmediato resultado de muerte del Estado, parece, ciertamente, una conclusión desmedida (21).

Es, pues, a través de los marcos de acción interestatal donde el fenómeno regional podrá contribuir decisivamente al proceso de integración europea, mediante un fenómeno de convergencia entre los distintos niveles de poder: lo que exigirá no sólo la puesta en marcha de un proceso de regionalización por el que se tienda desde lo alto a paliar los graves desajustes que afectan a Europa, sino también el reconocimiento y potenciación de un proceso de regionalismo por el que, desde la base, se busca el acceso de las colectividades regionales al poder de decisión (22); sin que a través de este último movimiento se pretenda producir una fragmentación tajante de competencias sino, como veíamos, la consecución

(17) BORRELLI, V. M.: *Op. cit.*, p. 55.

(18) Para un análisis de los distintos organismos interregionales alpinos, ver: BORRELLI, V. M.: *Op. cit.*, pp. 45-70; y LOTTERSBERGER, F.: «Situazione e prospettive delle Comunità di lavoro delle Alpi Centrali -ARGE-ALP», *Comunità Europee e ruolo delle regioni*, Milano, 1981, pp. 145-180.

(19) BORRELLI, V. M.: *Op. cit.*, p. 69.

(20) Cfr. RUILOBA SANTANA, E.: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades autónomas...», *cit.*, pp. 406-412.

(21) Cfr., entre otros, CASSESE, S.: «Etts, régions, Europe», *cit.*, p. 20; RUILOBA SANTANA, E.: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades autónomas...», *cit.*, p. 410.

(22) Sobre las diferencias entre los movimientos de regionalización y de regionalismo, ver: RICO, Ch.: *Op. cit.*, pp. 169-186; según este autor, por el primero de dichos movimientos se atiende al espacio, al marco y a su organización, en tanto que por el segundo, al grupo, a la comunidad.

de un nuevo proceso de concentración de funciones a través de una concertación entre aquellos distintos niveles de poder en orden a la planificación de los intereses generales: tanto, pues, entre las instancias regionales y las estatales —de acuerdo con esa nueva dimensión de federalismo o regionalismo cooperativo—, como entre las instancias regionales y las supraestatales, mediante la puesta en marcha de órganos mixtos o bien a través de la acción concurrencial y coordinada de órganos representativos de los distintos niveles de gestión.

En los procesos de integración económica, concretamente, la superación de las asimetrías existentes entre las distintas unidades estatales al objeto de alcanzar un desarrollo armónico e integral, exige la aplicación de unas políticas económicas comunes formuladas desde un prisma regional antes que desde una concepción estatal, y por ello el desarrollo de una política regional de carácter global fundamentada no en una concepción de la región como región-problema o región-planificación, como en el marco de las Comunidades europeas, sino en una concepción de la misma como cuadro de participación colectiva, esto es, con una visión descentralizadora (23).

Los graves desajustes regionales que se vienen produciendo entre el centro y la periferia de Europa —fenómeno potenciado, entre otros factores, por los permanentes procesos de emigración de las fuerzas de trabajo de las áreas menos desarrolladas a los grandes centros de producción, y, por tanto, por las grandes concentraciones de las actividades industriales (24)— habrá inducido, como es sabido, en el marco comunitario, a programar el desarrollo de una política regional —mediante la creación de un Comité de política regional y de un Fondo europeo de desarrollo regional— cuya evolución, si bien vendría a deparar en 1979 un conjunto de importantes modificaciones tendentes a alcanzar una concepción global de la política regional comunitaria a través de la apreciación del impacto regional que pueda encerrar el desarrollo de las distintas políticas sectoriales (25), resulta todavía deudora de una mayor potenciación del papel del Comité de política regional mediante una más directa participación de las regiones en los proyectos de planificación regional comunitaria. Pues, aunque desde una perspectiva estrictamente formalista, como ha dicho Bothe, el derecho comunitario «does not take into account, or pay any special regard to, the autonomus status of parts of certain Member States» (26), el fenómeno descentralizador ha motivado que la participación efectiva y directa de las regiones en los programas de planificación regional se presente como un objetivo alentado no sólo por un amplio sector de

(23) Cfr. ORTIZ-ARCE, A.: «La política regional de la Comunidad Económica Europea», *RIE*, volumen 3, núm. 1, 1976, p. 32.

(24) Para un análisis de las relaciones entre el centro y periferia de Europa, ver: SEERS, D. (ed.): *La Europa subdesarrollada - Estudios sobre las relaciones Centro-periferia*, Madrid, 1981.

(25) Vid., a este respecto, la resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979, sobre las orientaciones de la política regional comunitaria (*JOCE*, C 36 de 9-2-1979) y la decisión del mismo órgano y de la misma fecha por la que se modifica la decisión 75/185/CEE, relativa a la creación del Comité de la política regional (*JOCE*, L 35 de 9-2-1979), y el *avis* y la recomendación de la Comisión de 23 de mayo de 1979, sobre los programas de desarrollo regional (*JOCE*, L 143 de 12-6-1979).

(26) BOTHE, M.: «Regional autonomy and independence: the consequences for the legal order of the Communities», *Common Market Law Review*, vol. 15, 1978, p. 406.

la doctrina sino también por distintas instancias comunitarias (27). Por donde, como estima Carbonelli, se exige una modificación en la composición del Comité de política regional mediante la inclusión de representantes regionales en su seno y la consideración de los pareceres del Comité como vinculantes para la Comisión (28).

Mas frente al recelo de las instancias comunitarias de representación gubernamental respecto de la participación de cuadros regionales en los procesos de decisión —lo que habrá excitado el desarrollo de movimientos de otro signo y al margen del propio aparato estatal—, donde, sin lugar a duda, tiende a destacar con mayor relevancia el papel de las regiones en la construcción europea es en el marco del **Consejo de Europa**, en tanto a través de la **Conferencia de poderes locales y regionales de Europa (CPLRE)** se busca asegurar la participación activa de las estructuras locales y regionales en la realización de los objetivos del propio Consejo (29); y así, mediante la defensa de la intangibilidad de estas colectividades y de la potenciación de las instituciones autonómicas, llegar a superar los desequilibrios regionales que amenazan la integración europea.

En efecto, la Conferencia de Poderes locales y regionales, creada por el Comité de Ministros en 1961 y convertida en 1975 en Conferencia de Poderes locales y regionales de Europa, se nos presenta como el marco en el que el fenómeno de descentralización y, por tanto, el hecho regional tiende a trascender el orden estrictamente interno para encontrar su progresivo reconocimiento en un orden jurídico internacional particular como el dimanante del Consejo de Europa. Y ello toda vez que desde una posición de reconocimiento y defensa de los derechos y libertades fundamentales de ciertos entes o colectividades, la Conferencia de Poderes locales y regionales ha venido fomentando el derecho de las regiones a dotarse de sus propias instituciones de gobierno; entendiéndose por **región** —según se dispone en la **Declaración de Bourdeaux** sobre los problemas de la regionalización (1978)—, una comunidad humana localizada sobre un territorio que se caracteriza por «une homogénéité d'ordre à la fois historique et culturel, géogra-

(27) En el dictamen del Parlamento europeo de 12 de mayo de 1970, sobre la proposición de decisión del Consejo, relativa a la acción de la Comunidad para el desarrollo regional, se afirmaba el derecho de las regiones a ser consultadas; en el Informe de la Comisión para la política regional de 19 de octubre de 1973, se introducía la obligación del Comité de política regional de la CEE de recurrir directamente a la opinión de los medios regionales interesados. Y entre otras muchas resoluciones, cabría destacar cómo en el Parlamento europeo durante 1979, y con ocasión del debate sobre la gestión del fondo regional, se planteó la necesidad de procurar una concertación entre la Comisión, los representantes de los Estados miembros y los representantes de las colectividades regionales y locales, proponiéndose hacer obligatoria la consulta a las autoridades regionales interesadas por el Comité de Política regional.

(28) CARBONELLI, M.: «Fondo europeo di sviluppo regionale e partecipazione delle regioni», *La Comunità Internazionale*, vol. XXXVI, núms. 1-2, 1981, p. 65.

(29) En el artículo 1, a) de la Carta de la conferencia de poderes locales y regionales de Europa se dispone que: «...The Conference shall ensure the participation of local and regional authorities in the achievement of the aims of the Council of Europe as defined in article I of the Statute of the Council. Its represents the local and regional authorities of the member states within the Organisation».

phique et économique, qui confère à la population une cohésion dans la poursuite d'objectifs et d'intérêts communs» (30).

Por donde, desde el equilibrio entre el respeto al principio de integridad territorial del Estado y el derecho de autodeterminación interna, en conexión, como decimos, con los derechos y libertades fundamentales (derecho a las propias instituciones de gobierno), tiende a perfilarse la **capacidad jurídica** de tales colectividades en el marco de un orden jurídico particular como el del Consejo de Europa (31).

Pero tal capacidad jurídica resulta, además, transcendida por una cierta **capacidad de obrar** de tales colectividades o entes regionales en aquel medio, mediante el reconocimiento de un derecho de los poderes locales y regionales a participar directamente en la programación de los objetivos del Consejo de Europa, según se dispone, como vimos, en el artículo 1 de la Carta de la Conferencia de Poderes locales y regionales de Europa.

En tanto para el orden comunitario europeo la región se concibe como un mero cuadro administrativo de la actividad económica, según vendría a denunciarse por la Conferencia de Poderes locales y regionales en el **avis** núm. 17 (1974), sobre la política regional de la CEE (32), para el Consejo de Europa la región, se presenta como una colectividad o comunidad humana que habrá de estar representada directamente a través de sus instituciones autónomas en las instancias europeas.

De ahí que, pese al carácter meramente consultivo de la Conferencia, y, a las deficiencias que encierran las directrices sentadas por la Carta respecto a la elección de los representantes de los poderes locales y regionales —punto en el que se quiebra sensiblemente la naturaleza de la Conferencia— (33), ésta se presenta como un órgano oficial de representación de los poderes locales y regionales, y, por tanto, como la instancia a través de la cual tiende a asegurarse una cierta capacidad de obrar de tales colectividades en un medio particular como éste; capacidad, con todo, de orden **parcial** o **funcional**, en tanto que limitada por los propios objetivos del Consejo y, en última instancia, de la Conferencia, y **concu-**

(30) Vid. en este mismo sentido la Resolución 67(1970), votada en la 8.ª sesión de la Conferencia. En dicha Resolución se dispone también que la autonomía regional implica «l'élection au suffrage universel direct ou indirect des autorités délibérantes et exécutives régionales, la coopération étroite avec les communes, la participation aux décisions des Etats nationaux, la représentation auprès des institutions européennes».

(31) Sobre la base jurídico-internacional de la capacidad autonómica de ciertos entes o colectividades, ver PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades autónomas ante el Orden Internacional», cit.

(32) En el **avis** núm. 17 (1974) de la Conferencia se concluye afirmando que «La politique régionale de la Communauté n'est pas une politique communautaire d'aide au développement équilibre des régions mais une politique d'aide aux Etats en faveur de leur politique nationale de développement».

(33) Según se dispone en el artículo 2 a) de la Carta de la Conferencia de poderes locales y regionales: «The delegates to the Conference shall be chosen by each member Government or in such manner as the Government may decide from among representatives of national associations of local and regional authorities and they may include representatives of national associations of local and regional authorities and they may include representatives of national branches, or representa-

rencial, en tanto su desarrollo resulta paralelo a la acción estatal, resultando, por lo demás, y a tenor de la propia dinámica competencial del Consejo de Europa, mediatizada, en última instancia, su acción por el propio aparato estatal.

IV. LAS REGIONES INSULARES Y LA ACCION DE LA CONFERENCIA DE PODERES LOCALES Y REGIONALES DE EUROPA

1. La Conferencia de regiones insulares europeas y la Declaración de Tenerife.

El carácter consultivo de la Conferencia de poderes locales y regionales de Europa, y, en general, como acabamo de ver, las deficiencias de distinto orden que, en cuanto a su representatividad y legitimidad, vienen a quebrantar su naturaleza y esencia, no habrán representado, con todo, un impedimento para el desarrollo por la misma de una labor ciertamente relevante en pro de la consecución de una adecuada política regional europea. La Conferencia, en el marco de sus competencias, y a través de la adopción de resoluciones y opiniones dirigidas tanto a la Asamblea consultiva y al Comité de Ministros como a las propias instancias comunitarias (34), viene contribuyendo al objetivo de superación de los

tives of international associations of local and regional authorities holding consultative status with the Council of Europe». Cada país tiene derecho en la Conferencia a un número de escaños igual al que dispone en la Asamblea consultiva, produciéndose, normalmente, un fuerte desequilibrio entre los representantes de los poderes locales y los de los regionales —pese a que en el artículo 2 a) de la Carta se dispone que la composición de las delegaciones nacionales deben asegurar para cada Estado miembro un reparto geográfico equilibrado—, y, en suma, como decimos, una grave quiebra en cuanto al carácter representativo de la Conferencia. Vid. el *Rapport* presentado por Dupont en la 17.ª sesión de la Conferencia (Strasbourg, 27-29 octubre, 1981) en torno a «Les propositions de revisions de la Charte de la CPLRE», Doc. CPL (16) 2 (2 de septiembre de 1981); en este *Rapport* se incluye una relación de los procedimientos de designación de las delegaciones nacionales aplicados por los distintos Estados miembros.

Junto a los proyectos de reforma de la Carta de la CPLRE en tal ámbito, se ha venido propugnando también en repetidas ocasiones la oportunidad de convertir la Conferencia en un órgano político permanente, mediante su constitución en la segunda Cámara de la Organización o Senado europeo de las regiones. Así, en la 1.ª *Convención de las autoridades regionales de la Europa periférica*, celebrada en Galway (Irlanda) en 1975, se afirmaría la conveniencia de que «les régions périphériques et les régions moins peuplées mesurent l'importance d'une représentation qui pourrait prendre la forme d'une deuxième Chambre -un Sénat européen des régions-; disponiéndose también en la *Declaración de Bourdeaux (1978)*, que: «La Conférence de pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe constitue déjà un forum européen officiel pour les régions et les municipalités: une participation des régions dans une Europe unie devrait être envisagée par la création d'une deuxième Chambre européenne composée de représentants locaux et régionaux».

(34) La CPLRE sirve de puente, efectivamente, entre el Consejo de Europa y las Comunidades europeas, en tanto en el artículo 1 a) (último párrafo) de la Carta se dispone que: «The Conference contributes, within the limits of its functions and in the manner determined by the Committee of Ministers, to establishing closer relations between the Council of Europe and the European Communities»; lo que representa un paso ciertamente importante en cuanto a la intervención de las colectividades locales y regionales en la evolución de las distintas políticas comunitarias, y, por tanto, en orden a aunar los esfuerzos desarrollados por ambas organizaciones respecto a la construcción de Europa.

graves desequilibrios y desajustes regionales que amenazan a Europa, mediante el tratamiento —entre otros ámbitos de atención— de, no sólo, los problemas generales que plantea el objetivo de regionalización (1.ª Convención de las autoridades regionales de la Europa periférica, celebrada en Galway en 1975; Convención de Bourdeaux sobre los problemas de la regionalización-1978), y la cooperación transfronteriza (35), sino también de las cuestiones más concretas que afectan a determinadas áreas geográficas como las que ocupan las regiones del arco alpino o las regiones pirenaicas (36), y a ciertos grupos particularizados de regiones como las insulares; supuesto, este último, del que pretendemos ocuparnos precisamente aquí (37).

Ciertamente, en el marco de esa política de corrección de los desequilibrios regionales que se desarrolla por la CPLRE, ha cobrado últimamente especial relevancia la situación de las **regiones insulares europeas** como consecuencia de los graves problemas de orden económico y social que condicionan su desarrollo, según vendría a patentizarse en la Resolución 110 (1979), sobre «aux problèmes spécifiques des régions insulaires atlantiques européennes (Açores, Madère, Canarias)», aprobada por la CPLRE durante su 14.ª sesión; resolución en la que, después de resaltarse el grado de subdesarrollo económico y social a que se encuentran sujetas estas regiones y las dificultades especiales que rodean a los supuestos archipelágicos como consecuencia de sus particulares condiciones geográficas y económicas, se apoyaba la convocatoria de una Conferencia de regiones insulares europeas, al objeto de definir una verdadera política insular europea (38). Sobre esta base, la 1.ª Conferencia de regiones insulares europeas

(35) En torno al «Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales», abierto a la firma en Madrid el 21 de mayo de 1980, y a cuya adopción habrá contribuido la acción de la CPLRE, ver: ALBIOL BIOSCA, G.: «Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo de 1980», en *La Constitución española y el Derecho Internacional*, Actas de las VI Jornadas de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales, Santiago, 1-4 junio 1981, e. p.; LOCATELLI, R.: «La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière», en *Genève et l'Europe: un exemple de coopération régionale transfrontalière*, Dossier 1 (1979) de l'Institut Universitaire d'Études Européennes, Genève, pp. 51-71; LOCATELLI, R.: «Les espaces frontaliers», *Pouvoirs*, núm. 19, 1981, pp. 59-66.

(36) Sobre la primera reunión preparatoria de la Conferencia de las regiones pirenaicas, ver: BERNARD ALVAREZ DE EULATE, M.: «La preparación de la Conferencia de las regiones pirenaicas», en *La Constitución española y el Derecho internacional*, Actas de las VI Jornadas de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales, Santiago, 1-4 junio 1981, e. p.

(37) Para un panorama más general de las actividades desarrolladas por la Conferencia, ver: *La Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (Pour une Europe plus démocratique et équilibrée. La participation des communes et régions à la constructions de l'Europe)*, Strasbourg, 1980.

(38) Durante la 13.ª sesión (1978) de la CPLRE, Mota Amaral (Presidente del Gobierno autónomo de las Azores-Portugal) presentó un proyecto de resolución sobre «Les problèmes spécifiques des régions insulaires atlantiques (Açores, Madère, Canarias)» (Doc. CPL(13) 13 revised), en el que se proponía encargar a la Comisión de problemas regionales y ordenación del territorio de la CPLRE el estudio de los problemas específicos de las regiones insulares atlánticas europeas, al objeto de determinar su situación tanto en el plano institucional como en el plano del desarrollo económico y social, y, en última instancia, con el fin de recomendar a las Instancias europeas competentes la adopción de las medidas conducentes a hacer frente a los problemas de estas regiones. Por donde, sobre la base de una comunicación elaborada por el propio Presidente del Gobierno autónomo de

se celebró en las Islas Canarias (Tenerife), del 7 al 10 de abril de 1981, al objeto de examinar, fundamentalmente, los problemas de orden económico que afectan a las regiones insulares; adoptándose al término de la misma, una Declaración (**Declaración de Tenerife**) en la que se recogen un conjunto de importantes recomendaciones dirigidas al Consejo de Europa, a la Conferencia Europea de Ministros de ordenación del territorio, a la Conferencia de Ministros europeos responsables del medio ambiente y a las Comunidades europeas, en orden a procurar la potenciación y desarrollo de las regiones insulares (39).

2. Factores de desventaja de las regiones insulares.

La extrema fragilidad que caracteriza el equilibrio socioeconómico de las regiones insulares (40) puede decirse que encuentra su fundamento, básicamente, en el conjunto de factores de desventaja geográfica que, tal como se apunta en la Declaración de Tenerife (41), resultan consustanciales al propio fenómeno de la insularidad: **aislamiento, dimensión reducida y dispersión** en los supuestos archipelágicos.

En efecto, el desarrollo económico de las regiones insulares y archipelágicas se verá gravemente entorpecido no sólo por razón de las grandes distancias que suelen separar a los territorios insulares del continente y, por tanto, de las regiones centrales y dominantes de Europa —lo que vendrá a hacer depender estrechamente su índice de crecimiento del sistema de transportes y comunicaciones—, sino también por las dificultades que plantean las limitadas alternativas de desarrollo y el escaso número de recursos existentes en tales territorios como consecuencia de su exigua dimensión; lo que motivará, en suma, una difícil planificación y gestión de los recursos, y, por ello, una más fácil afectación de los ecosistemas insulares, ya de por sí más frágiles y vulnerables que cualquier ecosistema continental en virtud, precisamente, de sus singulares características geográficas (42).

las Azores en torno a los problemas específicos de las regiones insulares atlánticas europeas (Doc. CPL(14) 3b), y de un proyecto de resolución presentado por la Comisión de problemas regionales y ordenación del territorio, sería aprobada la Resolución 110 (1979) en la 14.ª sesión de la CPLRE.

(39) En esta Conferencia han estado representadas las regiones insulares siguientes: Cerdeña, Sicilia, Azores, Madeira, Baleares, Canarias, Isla de Man, Orcadas, Shetland, Hébridas, Aland; participaron también: Chipre, Islandia, Malta, las islas danesas, las islas griegas y las islas de Campania.

(40) Sobre las características socioeconómicas de las distintas regiones insulares europeas, ver el **Rapport general** de MOTA AMARAL, M. J., sobre «Les problèmes des régions insulaires européennes», presentado a la Conferencia de regiones insulares europeas (Doc. CPL/Am/11es (61) 1-F).

(41) Punto 1 de la **Declaración de Tenerife** de 9 de abril de 1981 (Conferencia de regiones insulares europeas, Islas Canarias, España, 7-10 abril 1981).

(42) Sobre las repercusiones que para el desarrollo económico de las islas se derivan de las características desventajosas de tales espacios, ver el **Rapport general** de MOTA AMARAL, M. J., sobre «Les problèmes des régions insulaires européennes», cit., pp. 49-55.

Los factores de desventaja geográfica que caracterizan al medio insular y archipiélago vendrán a potenciar, ciertamente, los desequilibrios regionales que, en términos generales, propician, los alejamientos periféricos en Europa. Las regiones insulares y archipiélagos sumamente dependientes, a los efectos de su desarrollo económico, de la concurrencia de los mercados exteriores y, por tanto, de los sistemas de transportes marítimos y aéreos, resultaran fuertemente gravadas, como consecuencia de sus peculiares características geográficas, por un gran aumento —en relación al resto de las regiones periféricas— en los costes de los transportes —tanto de personas como de mercancías—, y por los elevados gastos que originará la puesta a punto de las infraestructuras necesarias (puertos y aeropuertos) (43), características que determinaran, del mismo modo, las escasas posibilidades de desarrollo que parece ofrecer el medio insular y archipiélago, en tanto las alternativas de potenciación económica suelen quedar reducidas a sectores como el de la agricultura, turismo, y otros servicios (44).

Por todo ello, y a tenor de su aislamiento y situación periférica, las colectividades insulares se verán más fácilmente abocadas a aceptar cualquier forma de desarrollo mediante, por tanto, una potenciación incontrolada e inmoderada de cualesquiera de dichos sectores; lo que provocará un daño irreparable al medio ambiente insular y por ello a su ecosistema, como consecuencia de su pequeña dimensión y escasez de recursos: así mediante una presión excesiva sobre la agricultura, la sobreexplotación de los recursos vivos del mar adyacentes o circundantes a sus islas, o a través de un desarrollo incontrolado del sector turístico que en cuanto derivará en una degradación importante del medio ambiente insular, contribuirá, a su vez, a su propia autodestrucción en la medida en que el turismo resulta sumamente tributario de la propia calidad del medio (45).

3. Datos para un desarrollo de las regiones insulares en el marco de la política regional europea.

— Datos económicos.

Como queda visto, los factores de desventaja geográfica que caracterizan al medio insular y archipelágico vendrán a condicionar, de base, la capacidad de desarrollo económico de tales territorios y poblaciones. Más, en tanto el desarrollo que conocen ciertas regiones insulares demuestra cómo las dificultades

(43) Vid., en este sentido, los puntos 2 y 3 de la **Declaración de Tenerife**. Sobre los problemas de los transportes en las regiones insulares, ver el **Rapport** presentado por FERRARI, sobre «Les problèmes des transports et des communications dans les régions insulaires» a la Conferencia de regiones insulares europeas (Doc. CPL/AM/Iles (81) 3-F).

(44) Cfr., a este respecto, el **Rapport general** presentado por MORA AMARAL, M. J., sobre «Les problèmes des régions insulaires européennes», cit., p. 51.

(45) Vid. sobre las relaciones entre el desarrollo y la protección del medio ambiente en los espacios insulares el **Rapport** de M. CAMHIS, sobre «La protection de l'environnement dans les régions insulaires», presentado a la Conferencia de regiones insulares europeas (Doc. CPL/Am/Iles (81) 6-F, pp. 10-11).

propias de la insularidad pueden ser superadas y controladas, será posible mantener que el estado de subdesarrollo que, por el contrario, caracteriza a la mayoría de las colectividades insulares vendrá motivado por el grado de depresión y abandono en el que se encuentran las regiones periféricas de Europa, y concretamente las regiones insulares —«las más periféricas de las regiones periféricas», según se las califica en la Declaración de Tenerife (46).

Lo que vendrá a exigir, ciertamente, en el marco de superación de los desajustes entre el Centro y la periferia de Europa, una atención particular al fenómeno insular, a la hora de definir determinadas políticas sectoriales como la política de la pesca, de transportes y del medio ambiente, y, en general, la política regional concebida con una dimensión global.

Así, mediante, en primer lugar, una organización eficaz del sistema de **transportes**, en tanto, según se dispone en la Declaración de Tenerife (punto 10), si todo esfuerzo de desarrollo y de ordenación del territorio ha de basarse en un sistema equilibrado de las comunicaciones (47), el establecimiento de un plan eficaz de transportes resultará particularmente necesario en las regiones insulares. Y ello tanto por relación al transporte exterior, a fin de potenciar la concurrencia de los mercados exteriores y de procurar el desarrollo de la agricultura, el nacimiento de una pequeña y mediana industria y el desarrollo del turismo, como a los transportes internos, esto es, a las comunicaciones, sobre todo, de orden interinsular en el caso de los archipiélagos, al efecto de lograr un conjunto regional con una unidad económica frente al exterior y, por tanto, una capacidad de especialización de las producciones de las distintas islas en la medida en que podrán desembocar sobre un mercado suficientemente amplio (48); política de transportes que habrá de conllevar, por tanto, un desarrollo de las infraestructuras necesarias a tal fin, mediante un mejoramiento de los sectores portuarios y de los transportes aéreos, así como la adopción de medidas especiales en materia de política tarifaria en tanto, y según manifestaría Ferrari, los sistemas tarifarios representaran el punto clave de interacción entre los factores económicos, financieros y sociales de toda política de planificación (49). Por donde según se apunta

(46). Vid., en este sentido, el **Rapport general** de MOTA AMARAL, M. J., sobre «Les problèmes des régions insulaires européennes», cit., p. 50, y el punto 4 de la **Declaración de Tenerife**, en el que se dice: «Las regiones insulares europeas están no sólo en el extremo de la periferia europea, sino que, además, se encuentran separadas de ésta por el mar. A pesar de la integración europea y de la experiencia comunitaria de varias décadas, y pese al llamamiento urgente hecho en Galway en octubre de 1975, por las regiones de la Europa periférica, sus problemas de retraso y subdesarrollo no han encontrado una solución satisfactoria».

(47) A este respecto, en la **Declaración de Galway** de 1975 (I Convención de las autoridades regionales de la Europa periférica) se afirma que «the development of transport infrastructures and the organisation of a real network of European communications connecting in a balanced and harmonious way all the regions of Europe including the peripheries, linking the centres to the peripheries as well as the peripheries to each other, constitutes the first condition for a regional policy worthy of a such name, based on the redistribution of possibilities and not the distribution of subsidies».

(48) Vid. punto 11 de la **Declaración de Tenerife**. Sobre las características generales de este plan de transportes para las regiones insulares, ver el **Rapport** de M. FERRARI, sobre «Les problèmes des transports et des communications dans les régions insulaires», cit.

(49) FERRARI, M.: **Rapport** cit., p. 4.

en la Declaración de Tenerife (punto 15), «las islas deberían ser tratadas en cuestión de tarifas de transportes marítimos y aéreos como si estuvieran unidas a tierra firme por medio de transportes terrestres» en tanto sólo respetando dicha condición las islas podrían encontrar la posibilidad de ligarse al desarrollo de las regiones continentales. Todo lo cual va a representar un esfuerzo financiero que exigirá una acción de los gobiernos nacionales reforzada y coordinada por las instituciones europeas, mediante la creación —según se propone en la Declaración de Tenerife— de un Fondo europeo para la infraestructuras de transporte que tenga por objetivo prioritario la desconcentración de la red europea y, sobre todo, el progresivo acercamiento de las regiones insulares a la Europa continental.

A tenor, por lo demás, de la **escasez de recursos** y de las limitadas alternativas de desarrollo de los complejos regionales insulares, el objetivo de desarrollo económico de sus poblaciones habrá de desarrollarse de acuerdo con una planificación y gestión racional de los recursos: esto a través no sólo, según se dispone en la Declaración de Tenerife (punto 7), de un inventario adecuado de las condiciones existentes y de la definición de los objetivos, estrategias, y prioridades a alcanzar en orden a una eficaz utilización de los medios disponibles, sino también mediante una evaluación definida de cualquier posible impacto de los mecanismos programados sobre el **medio ambiente insular**, en tanto la fragilidad, según vimos, de los ecosistemas insulares motivará que una mala gestión de los recursos provoque una degradación a veces irreversible del medio: de ahí la necesidad de conciliar definitivamente los objetivos de desarrollo y de protección del ecosistema insular (Declaración de Tenerife, puntos 31, 32 y 33) (50).

Por donde la planificación de un sector como el pesquero, del que resultan a todas luces tributarias buena parte de las poblaciones insulares (51), exigirá el reconocimiento de un **derecho de acceso preferencial** de las comunidades en cuestión a los recursos vivos del mar adyacentes a sus costas, mediante el desarrollo en el medio comunitario de una política común de la pesca que descansando en un principio como el de la igualdad de acceso derive antes que en un resultado de reconversión de un sector del que como decimos resultan sumamente dependientes tales colectividades en un efecto de revitalización del mismo (52); lo que exigirá, preferiblemente, el tratamiento de las cuestiones pesqueras desde una concepción regional y no desde un enfoque nacional (Declaración de Tenerife, punto 21), y en última instancia un programa de gestión racional de los recursos

(50) Vid a este mismo respecto, CAMHIS, M.: «La protection de l'environnement dans les régions insulaires». *Rapport cit.*, pp. 10-11.

(51) En el punto 16 de la **Declaración de Tenerife**, se afirma que: «Los recursos del mar son vitales para la humanidad en general, pero todavía más para las comunidades insulares. La explotación de estos recursos contribuye de manera sustancial al producto regional y a los ingresos individuales de las poblaciones insulares. La pesca representa, sobre todo, para las islas del Atlántico y, en menor medida, para las del Mediterráneo, una de las principales fuentes de puestos de trabajo. Las fluctuaciones de la producción pueden afectar de manera dramática la vida de numerosas personas».

(52) Vid. respecto al principio de igualdad de acceso y su aplicación a la política pesquera de la Comunidad, PUEYO LOSA, J.: «Política común e intereses nacionales (anotaciones a la sentencia de 1978 del Tribunal de Justicia de las CC. EE. en el asunto 61/77, sobre pesca marítima», *RIE*, volumen 6, núm. 2, 1979, pp. 549-559.

por el que se frenen los índices de sobreexplotación que vienen afectando a ciertos stocks por efecto no tanto de la acción de las flotas insulares locales como de las flotas de otras regiones (53).

Marco de planificación racional, pues de la economía insular en el que habrá de insertarse igualmente la programación de otros sectores de vital importancia para el desarrollo económico de tales regiones; entre ellos, fundamentalmente los sectores turístico (54) y agrícola (55).

Por todo ello, y según se proclama en la Declaración de Tenerife (punto 41), los particularismos de la condición insular y los problemas de desarrollo de las islas deberán ser tomados en cuenta de forma general por las autoridades nacionales y por las instancias europeas, a la hora de definir, como hemos visto, la política regional comunitaria y la evolución de ciertas políticas sectoriales como la política de transportes, de medio ambiente y de pesca, de acuerdo con las directrices sentadas por la propia Declaración; llegándose, incluso, a proponer la necesidad de definir para las islas y los archipiélagos un estatuto especial de cara a la integración económica europea.

— Datos políticos e institucionales.

Ahora bien, junto a la definición de las directrices económicas a través de las cuales podrá hacerse posible el desarrollo de las regiones insulares y archipelágicas —lo que contribuiría, por lo demás, a paliar los graves desajustes regionales que afectan a Europa y, sobre todo, los desequilibrios debidos a los alejamientos periféricos— la Declaración de Tenerife no dejará de reconocer, en consecuencia con su política de desarrollo de la construcción europea y de descentralización democrática de las instituciones nacionales, la necesidad de potenciar el desarrollo de **instituciones autónomas de gobierno** en tales territorios; y ello toda vez que, según se afirmaría en la Declaración de Galway y de nuevo en la Declaración

(53) En la Declaración de Tenerife se contienen las siguientes recomendaciones dirigidas a las instancias comunitarias:

a) La política de pesca comunitaria debe garantizar la conservación de las reservas de pescado y conceder una protección especial a las reservas de las comunidades insulares.

b) Con tal objeto debe ser introducido un sistema restrictivo por el cual el acceso a un caladero insular estará sujeto a autorización comunitaria, debiendo fijarse el número de autorizaciones en función de los recursos existentes y futuros.

c) En las regiones insulares, las autorizaciones se concederán prioritariamente a los barcos de la región (punto 22).

Vid. sobre la situación pesquera de ciertas islas los **Rapports** de M. CLUNESS, sobre «Les problèmes de la pêche dans l'Atlantique Nord» (Doc. CPL/Am/11es (81)4-F), y de M. CULICCHIA, sobre «Les problèmes de la pêche dans la Méditerranée» (Doc. CPL/Am/11es (-I) 5-F), presentados a la Conferencia de regiones insulares europeas.

(54) Vid. el **Rapport**, presentado por M. JARDIM, sobre «Le tourisme dans les régions insulaires», presentado a la Conferencia de regiones insulares europeas (Doc. CPL/Am/11es (81) 7-F). Sobre las relaciones entre el turismo y la protección del medio ambiente, ver el **Rapport** de CAMHIS, M., sobre «La protection de l'environnement dans les régions insulaires», cit., pp. 5-7.

(55) Sobre las relaciones entre la agricultura y la protección del medio ambiente en los espacios insulares, ver el **Rapport** de CAMHIS, M.: «La protection de l'environnement dans les régions insulaires», cit., pp. 7 y 8.

de Tenerife, para desarrollar una adecuada política de ordenación del territorio se exige asegurar una participación real de las regiones, no siendo suficientes simples estructuras de descentralización, sino verdaderas instituciones de autogobierno, y, en definitiva, una auténtica autonomía regional fundamentada en la elección por sufragio universal de las autoridades regionales. Lo que, ciertamente, cobra una significación más relevante en los territorios insulares y archipelágicos por razón de sus propias condiciones y situación geográfica, según viene a demostrarlo el hecho de que tales poblaciones hayan venido jugando el papel de pioneras o precursores en el proceso de regionalización que afecta a la mayor parte de los países europeos.

Ya en la Resolución 110 (1979), sobre los problemas específicos de las regiones insulares atlánticas europeas, la CPLRE apoyaría los procesos de autonomía regional que se vienen sucediendo en los archipiélagos europeos del Atlántico, y, concretamente, el establecimiento en las Azores y Madeira de instituciones autónomas, aletando la adopción de instituciones similares en las islas Canarias; procediéndose, como decimos, una vez más en la Declaración de Tenerife a auspiciar la autonomía regional de las colectividades insulares y archipelágicas —particularmente respecto de aquellas regiones que tengan una entidad regional propia en los ámbitos culturales o lingüísticos—, al objeto de posibilitar una adecuada gestión de sus problemas y una participación real y activa —tanto a nivel estatal como europeo— en la planificación de los intereses generales y en la programación de los objetivos conducentes a superar las asimetrías y desequilibrios regionales.

Por donde, ante la necesidad de conducir el desarrollo de la política regional europea desde una concepción de participación activa y directa de los cuadros regionales —lo que constituirá la expresión de un equilibrio armónico entre los movimientos de regionalización y de regionalismo— la Conferencia de regiones insulares europeas ha reconocido la importancia de afrontar junto a la evaluación de los problemas económicos que suscita el desarrollo insular, el estudio sucesivo de los factores políticos e institucionales propios de tales colectividades (Declaración de Tenerife, punto 44), al objeto de potenciar, como decimos, los procesos de autonomía regional.

Marco de análisis ciertamente obligado y en el que, a nuestro juicio, resalta la necesidad de suscitar, respecto de los supuestos archipelágicos concretamente, la afirmación de la **unidad jurídica del archipiélago**, mediante el reconocimiento de la capacidad soberana del Estado sobre las aguas que bordean y circundan las islas; lo que constituye, sin duda, la plataforma a partir de la cual podrá precisamente procurarse un adecuado desarrollo de tales poblaciones, y, por tanto, la protección de los recursos vivos marinos adyacentes a sus costas, el tráfico interinsular, los intereses fiscales, el equilibrio ecológico y, en última instancia, su propia integridad territorial y seguridad. Así, mediante la puesta en práctica del **principio archipelágico**, en virtud del cual el archipiélago —entendiendo por tal «un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan entre sí y otras formaciones naturales, tan estrechamente relacionadas entre sí todas ellas que constituyen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o

que históricamente ha sido considerada como tal»— procederá a proyectar su soberanía sobre las áreas encerradas en un perímetro compuesto por un conjunto de líneas de base rectas trazadas desde los puntos más extremos de las islas más exteriores del grupo.

Y pese a que en el **Proyecto de Convención sobre el Derecho del mar** (Parte IV (56) se restringe el campo de aplicación del principio archipelágico a aquellos archipiélagos que constituyen un estado soberano, excluyendo, por tanto, a los **Archipiélagos de Estado** —por efecto de una negativa de las Grandes Potencias a admitir una concepción global del concepto de archipiélago, lo que no responderá más que a consideraciones de índole política y no jurídica (57)—, entendemos resulta extensible también a estos supuestos el principio en cuestión, en tanto los intereses que motivan la puesta en práctica del principio archipelágico se manifestaran con igual intensidad en cualquier caso y con independencia del «status» político de los grupos insulares que conformen una genuina entidad política, toda vez que éstos responderán, en definitiva, a unas mismas condiciones geográficas desfavorables congénitas a la propia imagen archipelágica (58).

(56) **Proyecto de Convención sobre el Derecho del mar**, doc. A/CONF/62/L-78 (28 de agosto de 1981), III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

(57) Cfr. VASSILIADES, M. V.: «L'État-archipel: une notion plus politique que juridique», en *Défense nationale*, 36, 1980, p. 104.

(58) Sobre la problemática archipelágica y la posible extensión del campo de aplicación del principio archipelágico, ver PUEYO LOSA, J.: *El Archipiélago Oceánico: regulación jurídico-marítima internacional*, Madrid, 1981, pp. 269-273.

LES RÉGIONS INSULAIRES DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN: COOPERATION ET INITIATIVE (RESUMÉ)

Deux questions ressortent surtout, à notre avis, des transformations profondes qui se produisent dans l'ordre juridique international: le transfert progressif des questions et des règles du plan de la stricte réglementation nationale à un plan d'organisation internationale et la lente émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux protagonistes sur la scène internationale.

L'érosion progressive de la règle du domaine réservé en ce qui concerne certaines questions ou certaines matières, comme celles qui portent sur les droits et les libertés fondamentales, va provoquer non seulement une transposition de l'ordre réglementant certaines relations, mais aussi une révision du spectre des sujets légitimés pour les conduire. En effet, le développement croissant d'un phénomène de décentralisation politique au sein de différents Etats tend à cesser d'être une question indifférente pour le Droit international. Ainsi apparaît une influence d'orientations juridico-internationales dans des questions relatives à la forme de l'Etat. Et ce fait se constate surtout dans certains domaines de l'organisation internationale régionale comme le cadre européen, où l'intervention directe et active de la région tend à être conçue comme ayant une importance vitale, afin d'atteindre l'objectif de la construction européenne.

Or, si l'on cherche à atteindre la complémentarité et l'équilibre entre les processus d'intégration et de désintégration par différentes voies, nous croyons que c'est dans les cadres d'action entre Etats que le phénomène régional pourra contribuer décisivement au processus d'intégration européenne. Nous signalerons essentiellement à ce sujet et en face de l'action des Communautés européennes, le cadre du Conseil de l'Europe. Celui-ci cherche à assurer par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe la participation active des structures locales et régionales à la réalisation des objectifs du Conseil lui-même: cela en tant que cadre où l'on vise tant à esquisser la capacité juridique de certaines collectivités territoriales à l'intérieur des Etats qu'à assurer leur capacité d'agir (partielle et collective). La Conférence contribue significativement à l'objectif de dépasser les graves déséquilibres régionaux qui menacent l'Europe, non seulement en traitant les problèmes généraux que pose l'objectif de régionalisation et de coopération au-dessus des frontières, mais aussi celui des questions plus précises qui intéressent certains groupes, ayant leurs particularités, de régions comme les insulaires.

Les graves problèmes d'ordre économique et social qui déterminent le développement des régions insulaires du fait des facteurs de désavantage géographique qui apparaissent consubstantiels au phénomène de l'insularité, a causé l'organisation par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de la Conférence des régions insulaires européennes, qui s'est tenue aux îles Canaries (Ténériffe) du 7 au 10 avril 1981; au terme de celle-ci, on devait adopter une déclaration (la Déclaration de Ténériffe) où l'on expose un ensemble de recommandations importantes dont il faudra tenir compte à l'heure de définir la politique régionale communautaire est certaines politiques sectorielles: politique des transports, de l'environnement et de la pêche, afin d'arriver à une politique européenne insulaire adéquate.

Mais, à côté de la définition des grandes lignes économiques, la Déclaration de Ténériffe ne laissera pas de reconnaître aussi la nécessité de renforcer le développement d'institutions autonomes de gouvernement dans ces territoires en se décidant à affronter, comme l'un des objectifs de l'activité future de la Conférence, l'analyse des facteurs politiques et institutionnels propres à ces collectivités. Cadre d'analyses où, à notre avis, ressort la nécessité de susciter à propos des archipels, l'affirmation de leur unité juridique, moyennant la mise en pratique du principe de l'archipel.

**THE ISLAND REGIONS IN THE EUROPEAN CONTEXT:
CO-OPERATION AND INITIATIVE (ABSTRACT)**

Of all the profound changes that have been affecting the international legal order, there are, in my opinion, two that are particularly worthy of attention: the progressive transfer of dispute and norms from the sphere of strictly domestic law to that of inter-State arrangements, and the gradual appearance of new actors and protagonists on the international stage.

The progressive erosion of the norm of domestic jurisdiction in certain fields, such as those concerned with fundamental rights and freedoms, is destined to bring about not only a change in the legal order regulating certain relations but also a review of the range of subjects legally entitled to conduct such relations. Indeed, there is a tendency for the growing development of a phenomenon of political decentralization within States to cease to be a matter of indifference to International Law. The result is that international legal considerations are beginning to have an influence on matters concerning the internal organization of society at State level. This is particularly noticeable in certain special areas of International Law, above all in areas of international regional organisation such as Europe, where the direct and active role of the region tends to be thought of as being of vital importance for the purpose of achieving the aim of the construction of Europe.

Now, although there are various channels through which it is sought to bring the processes of integration and decentralization into a complementary relationship and equilibrium, we believe that it is in the area of inter-State action that the regional phenomenon may make a decisive contribution to the process of European integration. Fundamental in this respect, as opposed to the action of the European Communities, is the framework of the Council of Europe, in so far as it seeks, through the Conference of European Local and Regional Powers, to ensure the active participation of the local and regional structures in the attainment of the Council itself. This is meant in the sense that the Council is a framework in which it is sought to give shape to the legal capacity of certain territorial groupings at a sub-State level and to ensure their power to act (severally and concurrently).

The Conference has been making a significant contribution to the aim of overcoming the serious regional imbalances which threaten Europe by dealing not only with the general problems raised by the objective of regionalization and cross-frontier co-operation, but also more specific matters which affect groups of regions with special characteristics, such as islands.

The serious problems of an economic and social nature which affect the development of the island regions, as a result of the geographical disadvantage which is part and parcel of the fact of insularity, prompted the Conference of Local and Regional Powers to convene the Conference of European Island Regions, held in the Canary Islands (Tenerife) from April 7th to 10th 1981. At the close of this Conference a Declaration was adopted (the Declaration of Tenerife) containing a series of important recommendations which will have to be taken into consideration when the Community regional policy and certain sectorial policies are worked out; particularly transport, environment and fisheries policies, if an adequate European island policy is to be attained.

But in addition to the economic guidelines, the Declaration of Tenerife also acknowledged the need to strengthen the development of autonomous institutions of government in such territories. As one of the aims of the future activity of the Conference, it decided to tackle the analysis of the political and institutional factors proper to such collectivities. Within this frame of reference, in our opinion, there is a particular need, when dealing with cases of archipelagos, to affirm the legal unity of oceanic archipelagos, by implementing the archipelagic principle.

CRONICAS

CONSEJO DE EUROPA

