

EL ACUERDO IMEDOC COMO EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN ENTRE REGIONES INSULARES MEDITERRÁNEAS¹

Joan David Janer Torrens

Becario FPI del Área de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de las Islas Baleares

Sumario

1. Introducción.
2. IMEDOC en el contexto general de la cooperación interregional y transfronteriza.
3. Estudio del Acuerdo IMEDOC.
 - 3.1. Consideraciones en torno a la naturaleza jurídica.
 - 3.2. Contenido y alcance.
 - 3.3. Aspectos organizativos.
 - 3.4. Composición y nuevas adhesiones.
4. Consideraciones finales.

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el marco jurídico y funcionamiento de la primera experiencia de cooperación entre islas mediterráneas vecinas que ha tenido lugar en el seno de la Unión Europea: el IMEDOC (Islas del Mediterráneo Occidental). El mar Mediterráneo se configura como el marco geográfico de referencia a la hora de estudiar fórmulas de cooperación no sólo entre los estados ribereños sino también entre sus regiones y entes locales, pues ese mismo marco determinará la existencia de problemas comunes que sólo se podrán resolver a través de acciones concertadas.² En este contexto de cooperación y de búsqueda en común de soluciones se sitúa el Acuerdo IMEDOC, celebrado entre tres regiones insulares del Mediterráneo occidental: islas Baleares, Córcega y Cerdeña.

IMEDOC nace con la intención de crear un marco estable de *cooperación polí-*

1. El presente trabajo constituye la versión actualizada de la Comunicación presentada en las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales celebradas en Palma de Mallorca los días 25 a 27 de septiembre de 1997. El autor agradece la ayuda prestada por Jaume Payeras Alzina y el Centre Balears Europa (Secretaría Técnica de IMEDOC) en la elaboración de este trabajo.

2. En la Declaración final de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona (27-28 de noviembre de 1995) se reconoció de forma expresa la importancia de la cooperación regional y transfronteriza como instrumento de desarrollo de las regiones mediterráneas. Este reconocimiento se basó en la Declaración de las regiones mediterráneas de la Unión Europea (Abruzos, Cataluña, Córcega, Islas Baleares, Languedoc-Rosellón, Lacio, Liguria, Provenza-Costa Azul, Cerdeña y Toscana) sobre la cooperación en el Mediterráneo que elaboraron los presidentes de las regiones mediterráneas de la Unión Europea reunidos el 26 de septiembre de 1995 en Barcelona. Por otra parte, la relevancia de las regiones mediterráneas en el proceso de consolidación del arco mediterráneo también se ha puesto de manifiesto en la Declaración de las regiones mediterráneas de la Unión Europea reunidas en Ajaccio (Córcega) el 8 de enero de 1997.

tica entre estos tres conjuntos insulares mediterráneos a partir de la constatación del hecho de ser regiones muy próximas, con dimensiones similares y dotadas de un distinto nivel de autonomía en un mismo ámbito geográfico (el Mediterráneo occidental). Estos factores determinarán precisamente la existencia de una serie de problemas comunes derivados del hecho mismo de la insularidad (a título de ejemplo se puede citar la problemática de los costes de la insularidad, la demanda compartida de un estatuto fiscal diferenciado o el monocultivo que representa el sector terciario y su incidencia directa en la falta de promoción de otros sectores industriales).³ La cooperación interregional se configura así como el mecanismo más apropiado y efectivo para plantear, defender y solucionar dichos problemas no sólo a nivel comunitario sino también europeo. De esta manera, IMEDOC surge como una iniciativa de cooperación interregional con unos caracteres específicos ya que, al margen de la misma iniciativa de cooperación entre dichos entes regionales, lo que se pretende es crear una plataforma de defensa de los intereses de las regiones insulares mediterráneas en el seno de la Unión Europea. En este sentido, IMEDOC no es más que la respuesta a la falta de suficiente representación y toma en consideración de los intereses de las regiones insulares mediterráneas en el seno de agrupaciones regionales como la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Europea (CRPM) o el mismo Comité de las Regiones (CR).⁴

2. IMEDOC en el contexto general de la cooperación interregional y transfronteriza

IMEDOC se enmarca en el contexto general de fomento de la cooperación interregional y transfronteriza que se ha impulsado desde distintas instancias europeas tales como el Consejo de Europa (a través de la elaboración del Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980)⁵ o la misma Unión Europea (a través de la elaboración de programas de cooperación global entre regiones, como el Programa PACTE, Programa RECITE o INTERREG, o bien mediante programas específicamente mediterráneos como los programas MEDCAMPUS, MEDURBS, MEDMEDIA, MEDINVEST o ARCMED que, desde 1997, se engloban en un solo paquete presupuestario denominado MEDA).

La geografía europea contiene múltiples ejemplos de iniciativas de cooperación interregional y transfronteriza entre entes subestatales que pretenden la creación de instrumentos comunes de concertación con el objetivo de conseguir soluciones a

3. Vid. A. d'Entremont, «El eje de desarrollo económico del Mediterráneo», *Butlletí Balear d'Economia*, núm. 4, invierno, Conselleria d'Economia i Hisenda, 1993, pág. 45.

4. Vid. «Per una xarxa de cooperació amb les Illes del Mediterrani», *Butlletí Balear d'Economia*, núm. 4, invierno, Direcció General d'Economia, Conselleria d'Economia i Hisenda, Govern Balear, 1993, pág. 60.

5. Dicho Convenio fue firmado por España el 1 de octubre de 1986 y ratificado el 10 de julio de 1990 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990; corrección de errores, BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1990).

problemas comunes. A título de ejemplo podemos citar la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal, la Comunidad de Trabajo de los Alpes (ARGE-ALP), la Comunidad de Trabajo de los Alpes y del Adriático (ALPEN-ADRIA) o Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO).⁶

3. Estudio del Acuerdo IMEDOC

El 9 de mayo de 1995 tuvo lugar en Palma de Mallorca la firma del acuerdo constitutivo de IMEDOC por parte del presidente del Gobierno balear, del presidente del Consejo Ejecutivo de Córcega y del presidente de la Región Autónoma de Cerdeña. Dicho acuerdo fue una iniciativa de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno balear que se empezó a gestar a finales de 1991 a partir de una serie de debates entre los distintos grupos parlamentarios del Parlamento de las Islas Baleares.⁷

El Acuerdo constitutivo de IMEDOC es un texto sencillo que cuenta con un largo preámbulo en el que las partes exponen los motivos por los cuales deciden celebrar esta iniciativa de cooperación interregional. Los rasgos más significativos del preámbulo son la referencia a los vínculos geográficos e históricos que unen a

6. En relación con los distintos organismos de cooperación transfronteriza existentes, *vid.* M. Pérez González, «Algunas consideraciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», en: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 545-564; M. Bernad y Álvarez de Eulate, «La coopération transfrontalière régionale et locale», *Recueil des Cours*, VI, vol. 243, 1993, pág. 293-418; M. T. Ponte Iglesias, «Les accords conclus par les autorités locales de différents États sur l'utilisation des eaux frontalières dans le cadre de la coopération transfrontalière», *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, núm. 2, 1995, pág. 103-134; C. Fernández de Casadevante Romantí, «Fundamento jurídico de la cooperación transfronteriza: desarrollos recientes en el ámbito hispano-francés», *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (Aspectos políticos, económicos y de Relaciones Internacionales)*, Universidad del País Vasco, 1994, pág. 15-52; P. González Gómez del Miño, «La cooperación transfronteriza entre España y Francia», *La cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo. Aspetti giuridici e politici*, Università degli Studi di Sassari, Facoltà di Giurisprudenza, 1991, pág. 189-230; N. Fernández Solà y E. Peralta Losilla, «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de la cooperación transfronteriza territorial», *RIE*, vol. 21, núm. 2, 1994, pág. 499-527.

7. Así, el 18 de octubre de 1991, el Grupo Parlamentario del PSM-EEM presentó una Proposición no de ley con el objetivo de promover un marco de cooperación entre las islas Baleares, Córcega, Cerdeña, Malta y Sicilia (BOPIB, núm. 10, 5 de noviembre de 1991); posteriormente, el 18 de noviembre de 1991, el Parlamento autonómico adoptó una resolución en la que se instaba oficialmente al Gobierno autonómico a que fortaleciese y potenciase los vínculos entre las islas antes aludidas (BOPIB, núm. 14, 18 de diciembre de 1991). A partir de estas resoluciones, el ejecutivo autonómico elaboró un proyecto de Acuerdo de cooperación entre las islas Baleares, Córcega y Cerdeña que se presentó en Ajaccio (Córcega) el 20 de julio de 1994. Finalmente, cabe hacer referencia a otros dos documentos preparatorios: la Declaración del Consejo de Gobierno de 3 de noviembre de 1994, en la que el ejecutivo autonómico expresa una clara voluntad de celebrar un acuerdo de cooperación con los gobiernos regionales de Córcega y Cerdeña, y la propuesta de acuerdo fundacional de IMEDOC (inicialmente se le denominó ISMEDOC —Islas del MEDiterráneo OCCidental—) presentados el mismo 3 de noviembre de 1994 por la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno balear.

las tres regiones, la política comunitaria de fomento de la cooperación entre sus regiones, la ausencia de políticas activas de defensa de los intereses de las regiones comunitarias insulares y la referencia a la existencia de toda una serie de problemas comunes entre las tres comunidades insulares que les llevan a establecer instrumentos de cooperación y defensa de sus intereses.

Por otra parte, el Acuerdo constitutivo contiene una pequeña parte dispositiva recogida en cinco puntos. En el primer punto se delimita claramente el objetivo de IMEDOC al señalar que se pretende crear «un marco de cooperación estable para el intercambio de experiencias y la promoción de los intereses comunes ante la Unión Europea». Al margen del establecimiento de unos mecanismos de cooperación, propios de este tipo de acuerdos, resulta interesante destacar que IMEDOC se configura como una plataforma de defensa de los intereses insulares del Mediterráneo ante las instituciones europeas, esto es, IMEDOC nace con una clara vocación de ser un *lobby*.⁸ Otro aspecto importante en el análisis del articulado lo constituye el tercer punto, donde se hace referencia a los ámbitos prioritarios de cooperación. Así, se alude al «intercambio de experiencias y *know how* entre las diferentes administraciones regionales que participan, el fomento de la cooperación económica, social y cultural entre las sociedades y la promoción de los intereses comunes de las islas y del espacio mediterráneo». Esta cláusula es lo suficientemente general como para abarcar cualquier tipo de materia en la cual las tres regiones insulares tengan interés en cooperar. Así, Payeras Alzina observa que «no se excluye ningún tema, en principio, pero lógicamente se han definido algunos aspectos prioritarios, como son la insularidad, el medio ambiente, el turismo o la política comunitaria».⁹ En el punto cuarto del Acuerdo se dispone que IMEDOC se regirá por un reglamento interno que se encargará de desarrollar el acuerdo constitutivo. Con la adopción del Acuerdo se produjo también la aprobación del reglamento interno, el cual hace referencia a cuestiones diversas tales como la estructura orgánica de IMEDOC y las funciones de cada uno de los órganos (Comité de Dirección, grupos de trabajo y Secretaría Técnica), toma de decisiones, modificación del Acuerdo y cuestiones de financiación. Finalmente, el último punto contiene una declaración de intenciones en la cual las partes se comprometen a respaldar dicho Acuerdo de cooperación y, en consonancia con el espíritu de cooperación, «a trasladar a nuestras sociedades el espíritu que lo impulsa».

3.1. Consideraciones en torno a la naturaleza jurídica

A la hora de analizar la naturaleza jurídica del Acuerdo IMEDOC es preciso hacer referencia al Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza en-

8. Otros ejemplos de *lobbys* regionales serían el Grupo de los Cuatro Motores de Europa formado por el Land de Baden-Württemberg (Alemania), la Región Rhône-Alpes (Francia), la Comunidad Autónoma de Cataluña (España) y la Región de Lombardía (Italia) y el Grupo del Arco Atlántico, donde están representados los intereses de las regiones atlánticas europeas.

9. J. Payeras Alzina, «Les Illes del Mediterrani Occidental: una opció estratègica per a Balears», *Lluc*, núm. 794, septiembre-octubre, 1996, pág. 7.

tre comunidades o autoridades territoriales hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 bajo los auspicios del Consejo de Europa.¹⁰ Dicha convención pretende crear el marco adecuado para que los entes territoriales inferiores al Estado establezcan vínculos de cooperación transfronteriza en aquellas materias que sean de su competencia. Si bien es verdad que las regiones estudiadas no comparten *stricto sensu* unas fronteras comunes (pues existen aguas internacionales entre ellas) que permitan hablar propiamente de *cooperación transfronteriza*, el Acuerdo IMEDOC entraría en la órbita del Convenio-marco pues se trata de una «acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales» tal y como se recoge en el artículo segundo de dicho texto normativo. Así pues, entendemos que el concepto de *cooperación transfronteriza* abarca también los supuestos de relaciones de vecindad geográfica, que en el caso de los integrantes de IMEDOC resulta evidente.

El apartado 1.2 del Convenio contiene una serie de disposiciones relativas a la «acción concertada transfronteriza regional» que, en principio, podría constituir la base legal del Acuerdo IMEDOC. Si bien los tres estados afectados por esta iniciativa regional de cooperación transfronteriza (España, Italia y Francia) son parte en dicho Convenio, su puesta en práctica se ha visto muy matizada por el hecho de que España formuló una reserva al Convenio por la cual «el Reino de España [...] declara que subordina su efectiva aplicación a la celebración de acuerdos interestatales con la otra parte contratante afectada. En defecto de estos últimos, la eficacia de los convenios de colaboración que suscriban las entidades territoriales fronterizas requerirá la conformidad expresa de los gobiernos de las partes implicadas». Al igual que España, otros países parte en el Convenio subordinaron cualquier iniciativa de cooperación transfronteriza a la previa conclusión de tratados de cobertura (también denominados «*umbrella agreements*») cuyo objetivo esencial era fomentar y reconocer de manera expresa este tipo de iniciativas.¹¹

En el caso español, la ausencia en un primer momento de acuerdos de cobertura con los países vecinos no supuso un obstáculo para el desarrollo de experiencias y proyectos de cooperación transfronteriza,¹² ya que se recurrió a la técnica prevista de la notificación a los respectivos gobiernos nacionales que, de manera expresa o tácita, dieron su beneplácito a dichos acuerdos de cooperación. En este sentido, Pérez González observó que «en ocasiones la técnica del acuerdo interestatal de cobertura es sustituida por la de habilitaciones internas paralelas de las autoridades centrales de los estados respectivos (sin que sea preciso que la autorización para

10. *Supra*, nota 5.

11. En este sentido, Ponte Iglesias hace referencia a distintos acuerdos de cobertura que han servido de fuente de inspiración o de base legal a algunos acuerdos de cooperación interregional y transfronteriza como «el convenio de 3 de mayo de 1985 entre Francia y Suiza que establece la Comunidad de Jura, la Convención de Benelux de 12 de septiembre de 1986 relativa a la cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales [...], la Convención de 19 de febrero de 1987 por la que se crea el Consejo de Lemán y el Acuerdo entre Holanda, la República Federal de Alemania y los *länder* de Baja Sajonia y de Renania del Norte-Westfalia sobre cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales y otras instituciones públicas, de 23 de mayo de 1991»; (M. T. Ponte Iglesias, *loc. cit.*, pág. 128).

12. Un buen ejemplo de ello lo constituyen no sólo IMEDOC, sino también las diferentes comunidades de trabajo aludidas en el punto 2 de este trabajo.

actuar intervenga *a priori* o sea en todo caso expresa)». ¹³ Los problemas que la falta de acuerdos de cobertura implicaban se han solucionado en parte mediante la celebración del Tratado bilateral hispano-francés sobre cooperación transfronteriza entre entes territoriales firmado en Bayona el pasado 10 de marzo de 1995, ¹⁴ cuyo objetivo esencial es regular y ordenar las distintas iniciativas de cooperación transfronteriza que puedan llevar a cabo las regiones y entes locales a ambos lados de los Pirineos.

Lo expuesto anteriormente no servirá para precisar la naturaleza de IMEDOC. Efectivamente, cuando se adoptó el Acuerdo IMEDOC no había ningún tipo de acuerdo entre los tres países afectados que autorizase la conclusión de acuerdos transfronterizos de cooperación. ¹⁵ De esta manera, se recurrió a la técnica alternativa de la notificación, aunque ésta no se llevó a cabo de manera correcta. En la reserva formulada por España al Convenio-marco se estableció la obligatoria notificación de todos los acuerdos de cooperación transfronteriza a los ministerios de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas. ¹⁶ El Acuerdo IMEDOC sólo fue notificado al primero de dichos ministerios. Así, el 28 de noviembre de 1995, el presidente del Gobierno balear envió una nota al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas en la que se les comunicaba la celebración de dicho Acuerdo. Las autoridades del Ministerio de Asuntos Exteriores aceptaron tácitamente dicho Acuerdo ya que no hubo ningún tipo de contestación formal a la notificación. Córcega y Cerdeña también procedieron a notificar dicho acuerdo a las respectivas autoridades competentes.

13. M. Pérez González, *op. cit.*, pág. 552. En este mismo sentido, *vid.* J. A. Pavón Pérez, «Protocolos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes», *REDI*, vol. VIII, 1986, pág. 406.

14. BOE núm. 59, de 10 de marzo de 1997.

15. Francia e Italia, al igual que España, habían condicionado el desarrollo del Convenio-marco sobre cooperación transfronteriza a la celebración de acuerdos de cobertura; *vid.* M. Bernad y Álvarez de Eulate, *La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el nuevo contexto europeo*, Zaragoza, 1992, pág. 69. El problema de la cobertura legal de IMEDOC se podría haber solucionado con el Tratado de Bayona de 1995 sobre cooperación transfronteriza (si bien parcialmente, ya que Italia no es parte en el mismo), pero ello no ha sido así pues el artículo 2 del Tratado en ningún momento alude a las islas Baleares o a Córcega como regiones que puedan desarrollar actividades de cooperación transfronteriza (seguramente cabe entender que este error se debe a que los redactores del Tratado aplicaron un criterio estricto de «cooperación transfronteriza», excluyendo así las relaciones de vecindad geográfica entre las regiones de ambos estados).

16. El procedimiento de la notificación a las autoridades estatales de los acuerdos de cooperación transfronteriza ha sido modificado sustancialmente con la entrada en vigor del Real decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de comunidades autónomas y entidades locales con entidades extranjeras (BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997). En dicho Real decreto se impone, por una parte, la obligación de comunicar cualquier proyecto de cooperación transfronteriza a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas con el objetivo de evitar cualquier incompatibilidad con el Convenio-marco y con los tratados internacionales celebrados por España y, por otra, se establece el requisito de la publicación oficial de dichos acuerdos de cooperación que se configura no como una exigencia de eficacia, sino como una exigencia para que el acuerdo produzca efectos frente a terceros (si bien IMEDOC es anterior a este Real decreto, la disposición transitoria establece que la publicación oficial será aplicable también a los convenios suscritos con anterioridad al Real decreto).

Especialmente interesante resulta analizar el contenido de la notificación realizada a las autoridades españolas, pues en ella el ejecutivo autonómico balear asumió claramente que la conclusión del Acuerdo IMEDOC entraba dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma excluyéndose, de esta manera, la competencia estatal en la celebración de dichos acuerdos. Así, las autoridades autonómicas expusieron al ministro de Asuntos Exteriores y al secretario de Estado para las Comunidades Europeas que «efectivamente, dicho Acuerdo se circunscribe a las competencias que reconocen a nuestra Comunidad Autónoma la Constitución y el Estatuto de autonomía y en nada afecta a la competencia para las relaciones exteriores que el artículo 93 de la Constitución reserva al Gobierno de España». Desde nuestro punto de vista, es preciso hacer una serie de observaciones con el fin de clarificar el marco legal en el que se mueve IMEDOC. Si se analizan los ámbitos de actuación de IMEDOC (a los que más adelante aludiremos), resulta evidente que entran dentro del ámbito material de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que se recogen en el artículo 10 de su Estatuto. Y, precisamente, el hecho de ser titular de esas competencias en el plano interno implica, según la teoría de las *actividades con relevancia internacional* formulada por Condorelli¹⁷ y posteriormente adoptada por nuestro Tribunal Constitucional,¹⁸ que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tendrá competencia para concluir acuerdos de cooperación con otros entes regionales.¹⁹ A pesar de la clara vigencia en nuestro sistema constitucional de dicho principio, las autoridades autonómicas consideraron necesario enfatizar el hecho de que la conclusión del Acuerdo IMEDOC en ningún momento afectaba a las competencias exteriores del Gobierno de España. En todo caso, lo que resulta sorprendente es que en dicha notificación se hiciese referencia al artículo 93 y no al 149.1.3 de la Constitución como título atributivo de la competencia exclusiva del Estado en materia de política exterior.

Del análisis de los textos constitutivos de IMEDOC se puede observar que éste se configura como un acuerdo de naturaleza eminentemente política (así, en el

17. L. Condorelli, «Le Regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di rapporti internazionali», *Politica dei Diritti*, núm. 2, 1973, pág. 233 y ss. En relación con dicho concepto, *vid.* también P. Pérez Tremps, *Comunidades autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, pág. 61-84; C. Fernández de Casadevante Romani, «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: evolución reciente», en: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*, Tecnos, 1997, pág. 269-318; G. Jáuregui Bereciartu, *Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, pág. 109-119; M. A. Arias Martínez, «Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales. Un estudio de jurisprudencia constitucional», *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, núm. 21, diciembre de 1996, pág. 343-371.

18. *Vid.*, a título de ejemplo, STC 54/1990, de 28 de marzo (BOE núm. 92, de 17 de abril de 1990), STC 76/1991, de 11 de abril (BOE núm. 115, de 14 de mayo de 1991), STC 100/1991, de 13 de mayo (BOE núm. 145, de 18 de junio de 1991), STC 80/1993, de 8 de marzo (BOE núm. 90, de 15 de abril de 1993) y STC 165/1994, de 26 de mayo (BOE núm. 151, de 25 de junio de 1994).

19. Así, Arias Martínez alude «a la participación en ferias, muestras o exposiciones, viajes, *acuerdos de cooperación* [la cursiva es nuestra], invitación de representantes de países extranjeros, apertura de oficinas de información e incluso, la conclusión de acuerdos informales» como actuaciones de las comunidades autónomas con una proyección exterior que tienen cabida en nuestro sistema constitucional (M. A. Arias Martínez, *loc. cit.*, pág. 368).

primer punto del acuerdo, se alude al «establecimiento de un marco estable de cooperación») sin ningún tipo de fuerza vinculante.²⁰ Ahora bien, en el caso de IMEDOC, esa falta de fuerza jurídica vinculante en ningún momento ha supuesto un obstáculo a su óptimo desarrollo. Un buen ejemplo de ello lo constituyen los diversos grupos de trabajo que se han constituido y la gran cantidad de propuestas de cooperación que se han planteado y que más adelante se analizarán.

Asimismo, cabe destacar que IMEDOC nace con una clara vocación de ser un foro de cooperación sin personalidad jurídica. Por lo tanto, IMEDOC se configura como una instancia más bien informal de promoción y defensa de los intereses insulares mediterráneos.

3.2. *Contenido y alcance*

En relación con el contenido y alcance del Acuerdo es preciso recordar que los ámbitos materiales de actuación de IMEDOC tendrán como punto de referencia las áreas prioritarias enumeradas en el punto tercero del Acuerdo si bien, como se ha destacado anteriormente, cualquier tipo de materia que sea de interés para las partes implicadas podrá ser objeto de cooperación. Las iniciativas son muy variadas y, a título de ejemplo, podemos citar la coordinación de posiciones en el seno del Comité de las Regiones, la adopción de criterios comunes en relación con la política regional de la Unión Europea, la participación conjunta en programas comunitarios, el intercambio de experiencias en materia turística, cultural o de funcionamiento de las administraciones públicas, la presentación conjunta de propuestas o iniciativas a la Comisión Europea en relación con la política mediterránea e insular de la Comunidad, el fomento de los intercambios económicos entre islas o la promoción comercial turística y cultural exterior.

Respondiendo a las prioridades que se plantearon en el Acuerdo constitutivo se han creado cinco grupos de trabajo: Insularidad y Desarrollo Regional, Turismo y Cultura, Transportes y Telecomunicaciones, Agricultura y Pesca, y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.²¹

Entre las actuaciones que se ha propuesto llevar a cabo en el seno del Grupo Insularidad y Desarrollo Regional cabe hacer referencia al diseño de iniciativas tendentes a intensificar la cooperación empresarial, la presentación de propuestas conjuntas en el marco de las políticas estructurales comunitarias, la realización de estudios tendentes a promover el reconocimiento de la insularidad como un elemento distintivo y, por tanto, necesitado de un tratamiento específico a nivel co-

20. Un ejemplo de esta naturaleza política lo constituye la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, que «está regida por su Acuerdo constitutivo que no tiene propiamente valor jurídico, pero constituye un compromiso mutuo de carácter no normativo que las ocho colectividades miembros signatarias respetan desde 1983» (M. Bernad y Álvarez de Eulate, *op. cit.*, pág. 49).

21. Los grupos de trabajo existentes surgieron a partir de las primeras propuestas que presentó la presidencia balear del IMEDOC al poco tiempo de entrar en vigor dicho acuerdo, a diferencia del Proyecto de acuerdo que presentó la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno balear el 3 de noviembre de 1994 que ya preveía la institucionalización de siete grupos de trabajo en el mismo texto fundacional.

munitario,²² las iniciativas tendentes a la defensa de un estatuto fiscal para las islas del Mediterráneo, la participación colectiva en iniciativas comunitarias y la creación de una representación conjunta en Bruselas (o la coordinación de las existentes).

En el campo del turismo y la cultura se han planteado también distintas propuestas, como el intercambio de formadores y alumnos de hostelería y turismo, el establecimiento de rutas marítimo-turísticas entre las islas, el intercambio de experiencias y *know how* de política turística, la participación conjunta en proyectos comunitarios con una proyección en el turismo, el desarrollo del turismo rural y de nuevas formas de turismo, la comunicación de los puertos deportivos, la promoción de actividades culturales, la promoción de intercambios entre las cuatro universidades de las tres comunidades insulares,²³ la participación de los centros de enseñanza secundaria en el programa Comenius con el objetivo de fomentar el intercambio de experiencias profesionales entre las tres regiones o el intercambio de experiencias entre los respectivos institutos de Administración pública. Es preciso destacar que, en cambio, no ha tenido mucho éxito un proyecto de cooperación técnica entre museos, así como un proyecto de recuperación de los centros históricos.

22. En este sentido, IMEDOC llevó a cabo una serie de iniciativas tendentes a que en el seno de la Conferencia intergubernamental para la reforma del Tratado de la Unión Europea se planteara en el nuevo Tratado el reconocimiento de la especificidad de las regiones insulares europeas. Fruto de estos esfuerzos, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Europea (CRPM) reunida los días 5 y 6 de junio de 1997 en las Western Islands (Escocia) asumió la propuesta presentada por IMEDOC y propuso formalmente que el nuevo Tratado que en esos momentos se gestaba recogiera dichas aspiraciones. Efectivamente, el Tratado de Amsterdam ha reconocido en su articulado las desventajas que supone el hecho insular al establecer en la nueva redacción del artículo 130 A que:

«La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.»

Por otra parte, en una declaración aneja al Tratado se vuelve a poner especial énfasis en este aspecto al disponerse que:

«La Conferencia reconoce que las regiones insulares sufren de desventajas estructurales vinculadas a su carácter insular cuya permanencia perjudica a su desarrollo económico y social.

»La Conferencia reconoce, por lo tanto, que el derecho comunitario debe tener en cuenta dichas desventajas y que, cuando ello se justifique, podrán tomarse medidas específicas en favor de dichas regiones con miras a integrarlas mejor en el mercado interior en condiciones equitativas.»

La nueva redacción del Tratado de Amsterdam no ha estado exenta de polémica, pues a raíz de una discusión que tuvo lugar en el Parlamento Europeo el pasado 20 de enero, éste presentó una queja ante el Consejo (con la amenaza de acudir ante el Tribunal de Justicia) al entender que la versión final del artículo 130 A en ningún momento se correspondía con la versión inicial que el Consejo había presentado a las demás instituciones comunitarias. Así, mientras en la versión inicial se aludía «a las regiones menos favorecidas o a las islas» (protegiéndose genéricamente a cualquier isla europea), el nuevo artículo 130 A sólo alude a «regiones o islas menos favorecidas» (lo que supone que aquellas islas con unos niveles altos de renta (*i. e.* islas Baleares, Córcega, Cerdeña, isla de Wight) quedarán excluidas de cualquier iniciativa comunitaria tendente a suplir las desventajas que implica la insularidad). Así pues, el Tratado de Amsterdam no responde suficientemente a las aspiraciones de IMEDOC.

23. Así, el 27 de septiembre de 1996 se firmó un Convenio-marco de cooperación académica entre las universidades de Sassari, Cagliari, Córcega y de las islas Baleares.

Por otra parte, el Grupo de Trabajo de Transportes y Telecomunicaciones se ha propuesto desarrollar iniciativas en cuestiones tales como el estudio de la situación del transporte marítimo y aéreo entre las islas y de los problemas de comunicación con el continente, el estudio sobre el impacto de la liberalización del transporte aéreo, la participación conjunta en proyectos de innovación tecnológica o la participación en proyectos comunitarios de I + D.

En el ámbito de agricultura y pesca se ha presentado una serie de iniciativas en el marco de los grupos de trabajo. Así, se ha señalado una serie de problemas comunes en estos sectores como la incidencia de la política agrícola común (PAC), las agriculturas insulares o el fomento del intercambio de experiencias y de *know how* en materia agrícola. En el campo de la pesca se ha puesto de relieve una serie de problemas comunes relacionados con la gestión de los recursos pesqueros de las islas²⁴ y, también, se ha presentado una serie de propuestas para regular la pesca deportiva y la pesca de la langosta. Por otra parte, Córcega y Cerdeña han presentado proyectos de promoción conjunta del sector de los productos agrarios transformados.

La cooperación también se ha proyectado en el ámbito de los recursos naturales y del medio ambiente a partir de la reciente creación del Grupo de Trabajo de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.²⁵ Así, se ha estudiado presentar proyectos conjuntos en el marco del Programa INTERREG en cuestiones relativas a la ordenación del territorio, recursos hídricos (proyecto piloto para evitar la intrusión marina en los acuíferos) y espacios naturales (creación de una reserva marina a nivel mediterráneo). Al mismo tiempo, se prevén iniciativas conjuntas en el ámbito del aprovisionamiento y depuración de aguas, en la gestión y aprovechamiento de los residuos y la conclusión de acuerdos de cooperación e intercambio de experiencias en materia de extinción de incendios.

IMEDOC también se ha planteado desarrollar sus actividades en el ámbito de la sanidad. Así, se está estudiando el fomento y transferencia de *know how* en cuestiones como las nuevas tecnologías aplicadas a la sanidad, problemas derivados de la sanidad insular, asistencia social y tercera edad.

3.3. Aspectos organizativos

En relación con los órganos de IMEDOC es preciso señalar que el Acuerdo constitutivo no hace ninguna referencia a esta cuestión y, consecuentemente, ha sido el Reglamento interno el que se ha encargado de establecerlos. En el punto tercero del Reglamento se hace referencia a los «órganos de trabajo», que se dividen en tres según su importancia y composición.

El órgano más importante lo constituye el Comité de Dirección, que está

24. En este sentido, se ha propuesto la creación de una única zona económica exclusiva para los países mediterráneos de la Unión Europea. IMEDOC constata los múltiples problemas que la existencia de aguas internacionales en el Mediterráneo implica para los recursos pesqueros e insta a su reducción o eliminación a través de la definición y delimitación concertada entre los estados afectados de una zona económica exclusiva de la Unión Europea en el conjunto del Mediterráneo occidental.

25. Este Grupo de Trabajo se creó en la Cumbre de IMEDOC que tuvo lugar los días 26 y 27 de septiembre de 1996 en Cagliari (Cerdeña).

compuesto por «los presidentes de las regiones insulares o sus representantes». Este Comité se configura así como el máximo órgano de orientación política, pues establecerá los objetivos y pautas a seguir en el marco de la cooperación.²⁶ Asimismo se establece que cada región ostentará la presidencia del Comité de Dirección por un período de un año que rotará a la siguiente región por orden alfabético.²⁷ Por otra parte, el Reglamento interno dispone que el Comité de Dirección se reunirá, como mínimo, una vez al año con el objetivo de aprobar el programa anual de actuación y tantas veces como lo considere oportuno.²⁸

Otros órganos relevantes son los ya mencionados grupos de trabajo, que se encargan propiamente de formular propuestas concretas de cooperación a partir de las directrices fijadas por el Comité de Dirección. El Reglamento interno determina que dichos grupos estarán formados por los consejeros autonómicos (o las personas que éstos deleguen) competentes en la materia de que se trate y sus equivalentes en Córcega y Cerdeña. El orden del día de los grupos de trabajo, así como las discusiones serán dirigidas por el representante regional de la región insular que ostente la presidencia de IMEDOC. Del análisis de este órgano se puede deducir que se configura como uno de los más importantes de la estructura de IMEDOC, pues serán los grupos de trabajo quienes presentarán fórmulas y proyectos que, en definitiva, ayudarán a consolidar el proyecto IMEDOC como mecanismo de cooperación insular.²⁹

En último término hay que hacer referencia a la Secretaría Técnica de IMEDOC, que es el órgano encargado de «coordinar los trabajos de cooperación y asistir técnicamente a los otros órganos de trabajo». Sus funciones más importantes son «coordinar y preparar las reuniones de trabajo de los otros órganos de IMEDOC», así como dar publicidad e informar de las actividades desarrolladas. El mismo Reglamento interno determina la composición de este órgano señalando que estará constituido por «miembros del Centre Balears Europa, del Ufficio Rapporti con la Comunità Europea de la Presidenza de la Giunta Regionale della Sardegna y de la Mission des Relations Extérieures de la Méditerranée de la Collec-

26. En una de las últimas cumbres de IMEDOC (del 26 y 27 de septiembre de 1996) se acordó que cada región se encargaría de coordinar todos los proyectos relativos a algunas de las cuestiones con mayor relevancia; así, Córcega es la encargada de los programas relativos a la insularidad, Cerdeña de la participación del Grupo IMEDOC en el programa MEDA (programas comunitarios para el desarrollo del arco mediterráneo) y las Islas Baleares de gestionar la presentación de proyectos en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG 2C (iniciativa comunitaria sobre la cooperación transnacional en la ordenación territorial).

27. La primera presidencia de IMEDOC la ostentaron las Islas Baleares (9 de mayo de 1995-27 de septiembre de 1996), posteriormente la ostentó Córcega (octubre de 1996-octubre de 1997) y en la actualidad la ostenta Cerdeña.

28. Hasta ahora se han realizado tres cumbres del Grupo IMEDOC: la primera tuvo lugar el 9 de mayo de 1995 en Palma de Mallorca (Islas Baleares), la segunda los días 18, 19 y 20 de octubre de 1995 en Ajaccio (Córcega) y la última tuvo lugar los días 26 y 27 de septiembre de 1996 en Cagliari (Cerdeña). Al margen de estas cumbres, también resulta interesante hacer referencia a la presentación formal del Grupo IMEDOC ante las instituciones comunitarias que tuvo lugar el 27 de febrero de 1996.

29. La actividad de los grupos de trabajo reviste una importancia capital y un buen ejemplo de ello lo constituyen los cinco grupos de trabajo que se han creado y el gran número de ámbitos de cooperación que se han definido y a los que se ha aludido anteriormente.

tivité Territoriale de Corse», todos ellos expertos en cooperación interregional y temas comunitarios.

3.4. *Composición y nuevas adhesiones*

Como se ha expuesto anteriormente, la Resolución del Parlamento balear que instaba al ejecutivo autonómico a promover la cooperación entre las islas del Mediterráneo occidental limitaba su ámbito geográfico a las islas Baleares, Malta, Córcega y Sicilia.³⁰ Finalmente, se adoptó un criterio funcional y se restringió IMEDOC a tres regiones insulares, pues se pretendía crear un organismo eficaz que abarcase antes con problemas similares (se excluía así la creación de un organismo más amplio pues los intereses representados serían más diversos y ello menoscabaría la eficacia de todo el sistema). Ahora bien, IMEDOC no excluye la posibilidad de una futura adhesión de nuevos miembros y el punto segundo del Reglamento interno dispone que ello será posible siempre que haya una «aprobación unánime del Comité de Dirección», si bien hasta ahora no se ha producido ninguna adhesión.³¹

4. Consideraciones finales

En definitiva, IMEDOC surge como una iniciativa más de cooperación transfronteriza a nivel europeo que persigue coordinar esfuerzos e ideas con el objetivo de defender los intereses de las regiones insulares mediterráneas en el seno de la Unión Europea. Si bien existen distintos organismos y asociaciones de representación de los intereses de las regiones tales como la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Europea (CRPM) o el Comité de las Regiones (CR), la práctica ha demostrado que estos organismos no defienden eficazmente los intereses de las regiones insulares mediterráneas por ser éstos demasiado singulares. Estas regiones insulares presentan problemas muy concretos derivados de la insularidad y ello hace sumamente difícil su subsunción en los intereses mayoritarios de las regiones europeas continentales.

IMEDOC se sitúa dentro de la dinámica propia de la mayoría de los acuerdos de cooperación transfronteriza, al ser un acuerdo de naturaleza meramente política. IMEDOC no confiere derechos ni impone obligaciones a las partes, sino que sólo procura un marco para el diálogo político. Esa falta de fuerza legal en ningún momento ha menoscabado el buen funcionamiento de IMEDOC, y un buen ejemplo de ello lo constituyen la gran cantidad de propuestas y proyectos conjuntos que se han desarrollado.

30. Curiosamente, en esta Resolución (*cit.*, nota 7) no se aludía a la isla de Cerdeña, mientras que en la Proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario PSM-EEM (*ibidem*) y que dio lugar a dicha Resolución, sí se hacía referencia a la isla de Cerdeña.

31. En la Cumbre de IMEDOC de septiembre de 1996 se planteó la posible adhesión de Sicilia, pero no hubo acuerdo pues la delegación balear consideró que «antes de incorporar a nuevos miembros es preciso consolidar la estructura de IMEDOC» (conclusiones del Comité de Dirección reunido el 26 de septiembre de 1996 en Cagliari, Cerdeña).

La labor de los cinco grupos de trabajo existentes ha sido muy positiva y se puede considerar que las cuestiones de mayor relevancia para la promoción de los intereses insulares están suficientemente cubiertas por dichos grupos de trabajo. Asimismo, hay que tener en cuenta que IMEDOC sólo cuenta con dos escasos años de vida y, lógicamente, ello ha condicionado los resultados. En este sentido, la última Cumbre de IMEDOC celebrada en septiembre de 1996 en Cagliari (Cerdeña) ha supuesto un punto de inflexión en su historia, pues se han adoptado proyectos concretos y ambiciosos que han puesto de relieve la seriedad del marco de cooperación creado (baste citar la participación conjunta en el programa INTERREG 2C, en el programa MEDA, las múltiples iniciativas en defensa de un reconocimiento a nivel comunitario del hecho insular o el Convenio-marco de cooperación académica y científica celebrado en las universidades de las tres regiones). Asimismo, el reconocimiento en el nuevo Tratado de Amsterdam de las desventajas que a nivel económico implica la insularidad ha sido esencialmente un logro atribuible a las diversas iniciativas que puso en marcha IMEDOC.

Ahora bien, IMEDOC ha tenido que hacer frente a una serie de cuestiones que, en mayor o menor medida, amenazaban su buen desarrollo. Baste citar, en este sentido, la falta de conocimiento por las partes de las lenguas oficiales de las otras regiones (español, catalán, francés e italiano), el sometimiento de las decisiones a las autoridades políticas y la influencia de los períodos electorales o las dificultades que la existencia de un diferente techo competencial en las tres regiones han implicado en la presentación de proyectos conjuntos.

Así pues, IMEDOC refleja claramente la importancia progresiva de las regiones en el proceso de construcción europea. Las regiones son conscientes de que es necesario crear mecanismos de defensa de sus intereses, pues frecuentemente éstos son ignorados por los estados. Europa no puede ser el resultado de la mera confluencia de intereses estatales y, por ello, las iniciativas de cooperación tanto entre regiones como entre entes locales constituyen, desde nuestro punto de vista, un elemento más de legitimación, porque lo que se pretende es que las instituciones europeas tomen más en consideración los intereses de los entes subestatales. Y ello, lógicamente, redundará en beneficio de los ciudadanos, ya que éstos verán mejor representados sus intereses y aspiraciones.

