



# Problemática General

---

## LA LABOR DEL CONSEJO DE EUROPA EN EL AMBITO DE LAS REGIONES DE MONTAÑA

por Mateo Sorinas Balfegó (\*\*)

### INTRODUCCION

El Consejo de Europa, la organización política más antigua de Europa Occidental, constituye con sus 21 Estados miembros (1) la de composición más amplia. Su estatuto, firmado el 5 de mayo de 1949 en Londres, establece como objetivos de la organización:

— Realizar una unión más estrecha entre sus miembros.

— Mejorar las condiciones de vida y desarrollar los valores humanos en Europa, y

— Defender los principios de la democracia parlamentaria y la primacía del derecho y de los derechos humanos.

Asimismo, el estatuto dota al Consejo de Europa de dos órganos: uno ejecutivo, el Comité de Ministros, y otro consultivo, la Asamblea Parlamentaria. El Comité de Ministros, constituido por los

21 ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, es el responsable de la acción del Consejo de Europa y, por recomendación de la Asamblea o por propia iniciativa, examina los medios adecuados para alcanzar los objetivos antes citados. Sus decisiones revisten la forma ya de resoluciones, que definen una serie de medidas comunes recomendadas a los gobiernos, ya de convenciones o acuerdos de obligado cumplimiento para los Estados que los ratifican (más de 100 desde 1949). Los ministros se reúnen, en principio, dos veces al año. Mientras tanto, los Delegados de los Ministros, que son los representantes permanentes de sus gobiernos ante el Consejo de Europa, se reúnen unas diez veces al año. Están autorizados a tratar todas las cuestiones que son competencia de los ministros.

La Asamblea Parlamentaria es el órgano deliberante del Consejo de Europa. Cuenta con 170 miembros titulares, llamados Representantes, e igual número de suplentes. Los Representantes son designados por los parlamentos nacionales de entre sus miembros, y cada delegación refleja, en general, la representación de los partidos políticos en cada parlamento. La Asamblea, que se reúne tres veces al año, puede deliberar y formular recomendaciones sobre toda cuestión que responda a los objetivos y caiga dentro del marco de competencias del Consejo de Europa. Como un parla-

(\*) La responsabilidad de este artículo incumbe únicamente al autor. El Consejo de Europa no hace necesariamente suyas las opiniones expresadas.

(\*\*) Secretario adjunto de la Comisión de Ordenación Territorial y Poderes Locales de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

(1) Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Rep. Federal Alemana, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

mento nacional, la Asamblea constituye comisiones especializadas en cuestiones concretas.

Junto a estas dos instituciones estatutarias, la amplitud y complejidad del trabajo desarrollado ha hecho necesaria la creación de nuevos instrumentos de cooperación. Se pueden citar como los más importantes:

— Los Comités de expertos gubernamentales, unos de carácter permanente y otros temporal, que se ocupan de asesorar al Comité de Ministros y de preparar programas de interés común.

— Las conferencias de ministros especializados, que se reúnen periódicamente para pasar revista a los problemas de cada sector y elaborar proyectos de acción concertada, y

— La Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa que, organizada según el modelo de la Asamblea Parlamentaria, reúne a representantes electos de regiones y colectividades locales y desempeña un papel único en su género en las instituciones europeas, formulando opiniones sobre aquellos aspectos de la integración europea que interesan de forma particular a las autoridades municipales y regionales.

Mención especial, dentro de la labor del Consejo de Europa, merecen los derechos humanos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en 1950, ha instaurado una garantía internacional de los derechos y libertades fundamentales y ha conseguido transformar los principios generales de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en obligaciones jurídicas concretas para los Estados miembros. El Comité de Ministros, y una Comisión y un Tribunal especializados garantizan la salvaguardia de los derechos definidos en el Convenio.

## **1. EL CONSEJO DE EUROPA Y LAS REGIONES DE MONTAÑA**

La problemática que se plantea a las regiones de montaña ha sido abordada en el marco del Consejo de Europa por diferentes órganos que se sitúan fundamentalmente a cuatro niveles distintos: parlamentario, regional y local, intergubernamental y ministerial.

### **1.1. A nivel parlamentario**

La Asamblea Parlamentaria, en el año 1961 se planteó por primera vez el establecimiento de un sistema permanente de cooperación sobre cuestiones relativas a la protección de la naturaleza. Las Comisiones de Agricultura y de Ordenación Territorial y Poderes Locales han señalado en múltiples ocasiones la necesidad de mejorar las condiciones económicas y sociales en las regiones de montaña; a tal efecto, desde 1968 hasta el momento, varios textos importantes han sido elaborados por ambas comisiones y sometidos a debate en sesiones de la Asamblea.

Cabe destacar que en septiembre de 1978, en Lugano, la Asamblea organizó, conjuntamente con la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa (C.P.L.R.E.), la Conferencia de las regiones alpinas. En ella se estudió la doble vocación de la región, como marco de vida de unos habitantes y patrimonio común de los europeos,

sus perspectivas de futuro a nivel local, regional y europeo, y se adoptó una Declaración que define las líneas maestras de una nueva política en esa región.

### **1.2. A nivel de autoridades locales y regionales**

La Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa se ha mostrado particularmente sensible a los problemas de las regiones rurales, que en gran parte, coinciden con los de las regiones de montaña.

En 1976 la Conferencia organizó en Grenoble un coloquio entre representantes del Consejo de Europa y de las regiones alpinas, sobre los problemas de las regiones de montaña. Dos años más tarde, en Lugano, la Conferencia sería la re-organizadora, con la Asamblea, de la Conferencia de las regiones alpinas antes citada.

### **1.3. A nivel intergubernamental**

a) El Comité de Ministros adoptó en 1974 una resolución relativa a los problemas económicos y sociales de las regiones de montaña, que contiene una serie de principios que permiten guiar la acción de los gobiernos en ese sector. En 1975 una nueva resolución hacía referencia a los problemas de las zonas sensibles de alta montaña en Europa. En 1976 el Comité adoptó y proclamó los principios de la carta ecológica de las regiones de montaña en Europa, que había sido preparada por el Comité europeo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales.

b) El Comité Director para cuestiones regionales y municipales fue uno de los primeros organismos intergubernamentales que abordó los distintos problemas de las regiones de montaña. Han sido objeto de estudio: las condiciones de desarrollo socio-económico de estas regiones, el papel de la población local y de las colectividades locales y regionales, y más recientemente el desarrollo del turismo de montaña.

c) El Comité europeo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales, como se ha dicho en el apartado a), elaboró una carta ecológica de las regiones de montaña. Tal labor le llevó a analizar los aspectos ecológicos específicos de tales regiones en relación con el abandono de actividades agrícolas, de pastoreo y forestales, así como la incidencia del turismo sobre el medio ambiente en las regiones de montaña.

### **1.4. A nivel ministerial**

Fue la Conferencia europea de ministros responsables de Ordenación territorial la que primero se ocupó, ya el año 1970, del futuro de las regiones de montaña europeas. Varias ponencias relativas a los problemas de desarrollo de estas regiones han sido presentadas a las cuatro Conferencias ministeriales celebradas hasta la fecha.

Por otra parte, la 3.<sup>a</sup> Conferencia Ministerial europea sobre Medio Ambiente, que se celebrará en Berna (19-21 septiembre 1979), ha adoptado como tema general de trabajo «la compatibilidad de las actividades agrícolas y forestales con la protección del medio ambiente. Ello permite suponer



que la cuestión del medio ambiente y regiones de montaña será objeto de estudio en la Conferencia.

## 2. LA ACCION DE LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA

2.1. El año 1961 la comisión cultural presentó a la Asamblea una ponencia relativa al establecimiento de un sistema permanente de cooperación sobre cuestiones que afectan a la protección de la naturaleza en Europa (Doc. 1266). El debate que siguió dio lugar a la adopción de la Recomendación 284 (1961) que propone la creación de un sistema de cooperación que permita:

— Proteger los paisajes y, particularmente, las regiones que posean bellezas naturales de excepcional interés.

— Promover la creación de nuevas reservas naturales y parques naturales.

— Favorecer, de modo general, la conservación de la naturaleza y sus recursos, así como la protección de la fauna y la flora.

2.2. La ponencia LEITNER (Doc. 2313) presentada a la Asamblea por la Comisión de Agricultura sobre el tema de «la agricultura en las regiones de montaña» permitía establecer:

— Cuál era la situación existente en ese momento.

— Qué medidas debían adoptarse de cara a desarrollar la agricultura en tales regiones.

La Recomendación 517 (1968) adoptada por la Asamblea tras la discusión de la ponencia Leitner pide a los gobiernos europeos que definan los criterios que permitan una delimitación uniforme de

las regiones montañosas en Europa y el establecimiento de una cooperación internacional en materia de política regional. Una política global de este tipo, comprometida en mantener y desarrollar el potencial económico y social de las regiones de montaña, debería fijarse, en particular, los siguientes objetivos:

— Mejorar las condiciones económicas y sociales de tales regiones mediante la creación y el mantenimiento de infraestructuras adecuadas (transportes, comunicaciones, construcciones escolares, hospitales, etc.)

— Promover una política de mejora de las estructuras agrarias que comprenda programas de acción educativa y consultiva, y que tengan en cuenta la necesidad de una planificación local adecuada que delimite las zonas industriales y urbanas frente a las superficies cultivables.

— Revisar las medidas legislativas y económicas relativas a bosques y pastos y multiplicar las posibilidades productivas de las granjas de montaña creando bosques de dominio público y extendiendo así los bosques comunales.

— Proporcionar a los agricultores la posibilidad de conseguir ingresos suplementarios o de ejercer una actividad accesoria, sobre todo alentando el desarrollo racional de la industria y el turismo en las regiones rurales.

2.3. En enero de 1973 se abre una nueva etapa con la propuesta de recomendación relativa a las condiciones de vida y a la protección del medio ambiente en las regiones montañosas (Doc. 3254), presentada por M. BAYER y varios de sus colegas, y que fue remitida para su estudio a la Comisión



de Ordenación territorial y Poderes Locales.

Los autores de la propuesta subrayaban que el rápido deterioro del paisaje y de las bellezas naturales de las regiones de montaña es consecuencia de dos factores concordantes:

— El abandono progresivo de las explotaciones rurales que provoca una seria degradación del paisaje por ausencia de cultivos, y

— La construcción irracional e incontrolada que da lugar a una urbanización salvaje de las regiones de montaña.

Ante los errores cometidos en las regiones alpinas, susceptibles de reproducirse en otras regiones montañosas de Europa, era de interés para todo el continente el definir urgentemente una política de conjunto destinada a preservar el capital humano y natural de las regiones de montaña.

El documento proponía que se invitase a los gobiernos de los Estados miembros directamente interesados a poner en práctica, en estrecha colaboración con las autoridades regionales y locales interesadas, un programa de urgencia destinado a asegurar:

— El mantenimiento de unas condiciones decentes de vida para la población de las regiones alpinas.

— La protección efectiva de los paisajes naturales.

— Una explotación juiciosa de los recursos naturales con fines recreativos, teniendo bien presente que se trata de recursos escasos y muy vulnerables.

Los Sres. Ahrens y Weber, designados ponentes para preparar el informe sobre este tema, efectuaron durante el año 1973 diversos estudios y encuestas, y participaron en una jornada de estudios organizada por representantes de la «comunidad de trabajo de las regiones alpinas» (Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer) en Innsbruck (Austria), así como en la Conferencia de Milán (octubre 1973) sobre el tema: «Los Alpes y Europa».

El mes de junio de 1974 una ponencia sobre la función europea de las regiones alpinas, presentada por los Sres. Ahrens y Weber, era estudiada por la Comisión de Ordenación territorial y Poderes Locales. Un mes más tarde era debatida por la Asamblea Parlamentaria (Doc. 347) y daba lugar a la Resolución 570 (1974).

En este texto la Asamblea insiste de modo particular sobre el papel del Arco alpino en un esquema global de ordenación del territorio europeo y sobre sus funciones como zona privilegiada, de recreo, modo de comunicaciones e intercambios y zona regeneradora de recursos naturales. Estas funciones justificaban plenamente que la Asamblea recalcase la necesidad de una cooperación por encima de las fronteras; bilateral o multilateral, entre Estados, regiones y municipios limítrofes en la región alpina con objeto de resolver los problemas de común interés. De este modo la región alpina debería convertirse en una especie de región piloto europea en materia de cooperación fronteriza, sobreentendiéndose que la puesta a punto de instrumentos jurídicos obligatorios podría facilitar esta concertación a nivel jurídico.

La Asamblea opinaba también que algunos problemas como el establecimiento de una red de comunicaciones Norte-Sur y Este-Oeste en Europa,

la investigación científica en los Alpes o la protección civil en caso de catástrofe, justificarían una cooperación internacional a nivel del arco alpino, o incluso a nivel europeo. La posibilidad de una futura Conferencia de las regiones alpinas quedaba pues abierta.

2.4. El mes de enero de 1977 la Asamblea Parlamentaria adoptaba la Resolución 362 (1977) sobre Ordenación territorial y en ella encomendaba a su Comisión de Ordenación territorial y Poderes Locales que procediera a consultar a los representantes de los distintos grupos socio-económicos, a los responsables de la planificación y a los de la protección de la naturaleza de cara a establecer un balance de los conflictos de intereses en presencia.

Para ejecutar este mandato la Comisión decidió organizar, en cooperación con la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, una Conferencia de las Regiones alpinas, que reuniera a representantes electos de municipios y regiones de todo el macizo montañoso, expertos competentes y representantes de organizaciones europeas y de diversos grupos interesados en la problemática de la región.

2.5. La Conferencia de las Regiones alpinas se celebró en Lugano, del 18 al 20 de septiembre de 1978, fijándose como objetivo el estudio de:

— Los principales problemas que se plantean a la región y, en particular, la posibilidad de conjugar las necesidades de desarrollo económico y social con la protección de un patrimonio natural irremplazable, y

— Las posibilidades de promover la cooperación entre las regiones alpinas con el fin de asegurar una mejor gestión de este conjunto, su inserción en una ordenación territorial coherente de Europa y su función de centro de intercambios y contactos entre europeos.

El primer tema estudiado fue «la capacidad receptiva y los límites del desarrollo del Arco alpino», abordándose dentro del mismo las ponencias presentadas sobre la política de montaña al servicio de sus habitantes, el Arco alpino como patrimonio común y los límites del desarrollo del Arco alpino.

El segundo tema «la cooperación en el Arco alpino en los planos inter-regional, nacional y europeo» permitió estudiar las ponencias sobre el balance y las perspectivas de la cooperación inter-regional en el Arco alpino y el lugar que éste debe ocupar en la construcción europea.

Los cerca de 250 participantes, parlamentarios, representantes electos locales y municipales y miembros de las administraciones públicas nacionales descubrieron con inquietud las amenazas que se ciernen sobre el equilibrio ecológico, económico y social del Arco alpino como consecuencia de la regresión de las actividades agrícolas, del éxodo de la población activa hacia valles superpoblados del gigantismo turístico y de la sobrecarga creada por el tráfico transalpino.

La Declaración fiscal de la Conferencia formula una serie de propuestas que deberían permitir elaborar una nueva política para los Alpes. Entre las diversas proposiciones concretas cabe señalar.



— A nivel local: la promoción de la información y de la participación de la población local en planes y proyectos de desarrollo, el mantenimiento de servicios esenciales cuando la iniciativa privada sea capaz de hacerlo, la protección de las superficies cultivables...

— A nivel regional: el desarrollo de la artesanía y la industria (pequeñas y medianas empresas), la revalorización de la riqueza de las tradiciones y culturas regionales alpinas, el fortalecimiento de la cooperación regional y de los acuerdos fronterizos, la organización de comunidades de trabajo como las existentes en los Alpes centrales (ARGEALP), la organización de la cooperación del conjunto de regiones alpinas.

— A nivel nacional: el desarrollo de una planificación territorial y sectorial coherente tendente a lograr un reequilibrio de las regiones menos desarrolladas, el desarrollo de las autonomías regionales, la lucha contra la especulación inmobiliaria, la colaboración entre Estados alpinos.

— A nivel europeo: la armonización de las formas de protección del medio ambiente, la adecuación de la política europea de transportes a la situación de la región, la investigación prospectiva sobre las tendencias de desarrollo de los Alpes.

2.6. El 30 de enero de 1979 la Asamblea Parlamentaria, basándose en la ponencia presentada por la comisión de Ordenación territorial y Poderes Locales y que había sido elaborada por los Sres. Ahrens y Bonnel (Doc. 4274), adoptó la Resolución 687 (1979) relativa a la ordenación territorial europea y al papel y la función de las regiones alpinas.

Este texto recogía gran parte de las recomendaciones de la Declaración fiscal de Lugano y se mostraba favorable a la organización de un encuentro de presidentes de las regiones interesadas con el fin de favorecer la cooperación alpina. Al propio tiempo pedía que se estudiaran los medios para que otras regiones de montaña, y en particular los Pirineos, pudieran aprovecharse de las experiencias de los Alpes. Finalmente se apuntaba la posibilidad de convocar, dentro de tres o cuatro años, una conferencia de regiones de montaña.

2.7. El 22 de marzo de 1979 la Comisión de Ordenación territorial y Poderes locales decidía la creación de un Grupo de trabajo encargado de preparar una Conferencia de las regiones pirenaicas, recogiendo así la iniciativa lanzada por la Asamblea. Este grupo de trabajo constituido por parlamentarios y miembros de la Conferencia de Poderes locales y Regionales de Europa debe iniciar su labor a principios de otoño de 1979.

### 3. LA ACCION DE LA CONFERENCIA DE PODERES LOCALES Y REGIONALES DE EUROPA

Desde su creación, la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, a partir de aquí citada como C.P.L.R.E. como portavoz de la población afectada, se ha preocupado de los problemas de las regiones rurales, que son en gran parte comunes a las regiones de montaña. A ellos ha dedicado varias resoluciones y opiniones que han constituido el punto de partida de actividades que

luego han sido desarrolladas en este sector por otras instituciones del Consejo de Europa.

El año 1968 la C.P.L.R.E. adoptó la Resolución 63 (1968) sobre «el problema del éxodo rural y de la revitalización del campo en el equilibrio ciudad-campo», en la que se pedía el fortalecimiento de la organización, de estructuras regionales descentralizadas y una política europea de ayuda a las regiones de predominio rural.

Las Resoluciones 66 (1970) y 70 (1972) relativas al papel de los poderes locales en la ordenación y protección del medio ambiente en Europa, la Resolución 73 (1973) sobre la participación de los ciudadanos de los poderes locales y de las regiones en la ordenación territorial de Europa, la Resolución 75 (1972) relativa a la participación de los poderes locales en la organización de la red europea de grandes ejes de comunicación y la Resolución 78 (1974) sobre la acción de los poderes locales en la defensa y mejora del entorno natural del hombre en la sociedad contemporánea, hacían alusión a cuestiones que afectan de modo directo a la cooperación en las regiones de montaña.

Sin embargo, la acción de la Conferencia no se ha limitado sólo a dirigir recomendaciones a los gobiernos. Consciente de la importancia de que los representantes de regiones y municipios de montaña intervengan en la definición de los principios básicos que deben guiar la organización de la cooperación europea en las regiones de montaña, la C.P.L.R.E. han organizado diversas reuniones entre representantes de dichas regiones.

Así, en abril de 1976, en Grenoble tuvo lugar un primer coloquio sobre las regiones de montaña. En la declaración final los participantes pedían a Asamblea Parlamentaria y a la C.P.L.R.E. que organizaran una convención europea de autoridades regionales del Arco alpino, recogiendo así el deseo ya expresado en la Resolución 570 (1974) por la Asamblea.

Tal reunión se celebraría en 1978 y sería la Conferencia de las Regiones Alpinas, que ya ha sido descrita en el apartado 2.5 del capítulo anterior.

La Comisión de Problemas Regionales y Ordenación territorial de la C.P.L.R.E., presentará a la XIV Sesión (octubre 1979) de la C.P.L.R.E. un informe sobre la Conferencia de Lugano, en el marco de la ponencia sobre la política regional de los Estados miembros del Consejo de Europa y de las instituciones europeas. Esta misma Comisión está encargada de seguir de cerca los trabajos preparatorios de la Conferencia de las regiones pirenaicas.

### 4. LA ACCION DE LOS COMITES INTERGUBERNAMENTALES

#### 4.1. Comité director para cuestiones regionales y municipales

Desde su creación, el año 1971, el Comité de cooperación para cuestiones municipales y regionales (C.C.M.R.), hoy llamado comité director para cuestiones regionales y municipales (C.D.R.M.) se ha venido ocupando de los problemas de las regiones de montaña a los que ha dedicado varios estudios e informes.

Así el año 1972, el Comité inició un estudio sobre los problemas económicos y sociales de las regiones de montaña con la colaboración de expertos y funcionarios procedentes de los distintos macizos montañosos europeos. Al iniciar sus trabajos, el Comité se encontró frente a un difícil problema: el de la delimitación geográfica del estudio. Los medios de que disponía no le permitían emprender una investigación estadística nueva sobre las regiones de montaña, por lo que decidió limitarse al análisis de los datos ya existentes, excluyendo del estudio aquellos macizos montañosos o regiones para los que hubiera sido preciso iniciar nuevos estudios estadísticos.

A pesar de todo, el Comité se esforzó en abarcar la mayor parte de los macizos montañosos europeos y el estudio comprendía cinco partes dedicadas a:

- Los Alpes de Europa central, como Alpes húmedos.
- Los Alpes del sur, como Alpes secos.
- Los Pirineos, como macizo periférico.
- Los Apeninos, como macizo periférico de clima seco. v
- El Jura, como macizo de mediana altitud.

El objetivo del estudio era, por un lado, establecer cuáles eran los problemas comunes a todas las regiones de montaña, y por otro, determinar las preocupaciones particulares de tal o cual macizo montañoso o de tal o cual región.

Se compararon las conclusiones particulares a que se llegó en cada apartado, y su estudio detallado permitió establecer unas nuevas conclusiones de carácter general, que en forma de Declaración europea sobre las regiones de montaña, fue adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 1974 [CM (74) 7].

La resolución que contiene la Declaración, pide a los países europeos que, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, tomen una decisión de principio sobre el futuro de la montaña, que suponga una garantía de continuidad en la acción de los poderes públicos y una definición de las estructuras y medidas puestas en práctica. Esta política global de la montaña debería fijarse tres objetivos:

- Proporcionar unas condiciones de vida aceptables a la población que vive en la montaña.
- Garantizar la función social de la montaña, como zona de esparcimiento y reserva de recursos naturales. v
- Ofrecer a la población de las regiones de montaña una alternativa en materia de economía y de habitat frente a las condiciones de vida que les ofrecerían las regiones urbanas.

La Declaración europea establece también los principios de acción en materia de estructura demográfica, agricultura de montaña, desarrollo de la industria y de la artesanía, y desarrollo del turismo; principios que no deben alterar el medio ambiente natural y el entorno vital creado por el hombre.

El artículo 5 de la citada Resolución (74) 7, que alude a los problemas del turismo, constituyó el origen de la actividad: «Desarrollo del turismo en las regiones de montaña», inscrita en el Programa de trabajo del Consejo de Europa.

Esta actividad se proyectó en dos fases, la primera de las cuales concluyó con la adopción por

el Comité director, en 1976, de un informe de síntesis sobre «las estrategias para el desarrollo turístico de las regiones de montaña».

La segunda fase consistió en la realización de cuatro estudios sobre casos particulares que afectan a diez regiones piloto y que abordan los siguientes temas:

- La creación de nuevas estaciones turísticas de montaña y el papel de las colectividades locales.
- La financiación del equipamiento de base y turístico en las estaciones de montaña.
- La capacidad receptiva de las regiones de montaña y la integración del turismo en la estructura de la aldea.
- Los problemas de solidaridad y de cooperación entre una zona de gran densidad turística y los valles vecinos.

Sobre la base de estos informes el Comité director estudiará un proyecto de resolución en favor de una estrategia de las regiones de montaña, que una vez aprobado, sería transmitido al Comité de Ministros para su adopción.

#### 4.2. Comité europeo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales

La Resolución núm. 1 de la 1.ª Conferencia ministerial europea sobre medio ambiente de Viena (28-30 marzo 1973) que preconizaba la elaboración de un estudio sobre los aspectos ecológicos específicos de ciertas regiones montañosas y rurales en relación con el abandono de las actividades agrícolas, de pastoreo y forestales, y el desarrollo del turismo, constituyó el punto de partida de diversas iniciativas llevadas a cabo por el Comité europeo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales, de las que las más importantes vienen descritas a continuación.

##### 4.2.1. Estudio sobre las regiones amenazadas de los Alpes y las medidas de prevención

Este estudio sobre las regiones alpinas amenazadas por desastres y catástrofes naturales (avalanchas, crecidas torrenciales, inundaciones, etc.) consecuencia, por lo general, de un desarrollo desordenado del turismo fue elaborado por el profesor Dr. H. Aulitzky (Austria) y fue adoptado por el Comité el mes de noviembre de 1974.

El estudio pasa revista a las causas de los fenómenos naturales citados y a las medidas preventivas tomadas por diversos países para remediar a tales situaciones. Ello permite a los gobiernos la solución de los problemas de estas zonas y tomar las medidas adecuadas de prevención para ordenar el desarrollo futuro de tales zonas. En particular, se estudiaron ciertos elementos esenciales relativos a las tendencias de desarrollo y a los métodos de identificación y de tratamiento de las zonas amenazadas. Entre los medios de protección permanente se destacaba la importancia de la repoblación forestal.

Este estudio puso en evidencia el carácter europeo del problema, ya que los peligros de la montaña afectan no sólo a la población autóctona de tales regiones, sino también a los turistas, nacionales o extranjeros.





Consejo  
de Europa

#### **4.2.2. Resolución (75) 9 del Comité de Ministros sobre las zonas sensibles de alta montaña en Europa**

Adoptada el 15 de abril de 1975 por el Comité de Ministros, esta Resolución, elaborada a partir del estudio del profesor Dr. H. Anlitzky, recomienda a los gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa que adopten el principio general de una planificación y de una ordenación de las regiones montañosas, sobre una base científica y evitando toda repercusión nefasta sobre el medio ambiente natural y el entorno humano. Se pide también a los Estados que promuevan la investigación sobre estos temas, la cooperación por encima de las fronteras nacionales, la formación del personal necesario y la información del público.

#### **4.2.3. Tercer Seminario de ecología aplicada (Innsbruck, 6-11 octubre 1975)**

El seminario estuvo dedicado al problema de la utilización y protección de la región alpina, y se abordaron cuestiones relativas a los Alpes como espacio natural, la explotación de recursos, las medidas de protección y de ordenación, las bases jurídicas de una cooperación internacional, etc.

En las conclusiones finales del seminario se pedía al Consejo de Europa que continuase su labor en esta región y que se ocupase de los problemas ecológicos propios de las regiones montañosas, y en particular, de la planificación ecológica como base de la ordenación territorial teniendo en cuenta los espacios verdes de gran extensión, del desarrollo de los repartos y desmontes basados en criterios ecológicos, del problema del presupuesto hidrológico total en los Alpes, considerando sobre todo los glaciares y su función como depósitos de agua potable, de los parques nacionales en los Alpes prestando particular atención a la armonización de definiciones y a su utilización conjunta con otras instituciones competentes en este campo.

#### **4.2.4. Conferencia técnica europea sobre el esparcimiento y la conservación de la naturaleza (Hamburgo, 9-13 junio 1975)**

Organizada conjuntamente por el gobierno de la Rep. Fed. Alemana y la Secretaría General del Consejo de Europa esta Conferencia sirvió de preparación a la 2.ª Conferencia ministerial europea sobre medio ambiente (Bruselas, 23-24 de marzo de 1976).

Esta conferencia se interesó particularmente por los problemas de las regiones de montaña. Así en la serie de medidas propuestas para hacer compatibles el esparcimiento y la conservación de la naturaleza, se pedía a los gobiernos de los Estados miembros que tuvieran plenamente en cuenta aquellas circunstancias propias de regiones montañosas, como por ejemplo:

— Las limitaciones impuestas por la ecología en la concepción de instalaciones, por ejemplo, de deportes de invierno.

— El desarrollo de formas de esparcimiento fuera de la alta montaña, con el fin de aliviar la presión turística que se ejerce sobre esas zonas.

— La degradación del paisaje como consecuencia del desarrollo desordenado de las residencias secundarias, de camping, etc.

— La necesidad de la repoblación forestal y del mantenimiento de la agricultura.

— El indispensable mantenimiento de las estructuras sociales locales si se quiere que las explotaciones agrícolas subsistan y el paisaje sea preservado.

#### **4.2.5. La Carta ecológica de las regiones de montaña en Europa (Resolución (76) 34 adoptada por el Comité de Ministros el 21 de mayo de 1976)**

Esta Resolución elaborada por el Comité europeo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales, pone en evidencia las presiones, derivadas de las actividades del hombre, que se ejercen sobre las regiones de montaña y que ponen en peligro su función vital como depósitos hidrológicos, zonas agrícolas, forestales, de pastoreo, zonas de recreo y de vida silvestre.

Dejando a un lado los artículos relativos a la situación ecológica, la gestión, la protección de los recursos y la cooperación internacional, los aspectos de la planificación son descritos en tres artículos de los que el más significativo, a este respecto, dice:

«... Toda región de montaña debe ser objeto de una verdadera política de planificación y de ordenación y de promoción de la población que vive en la montaña.»

El Comité Europeo considera esta Carta como un instrumento básico para llevar a cabo una acción específica destinada a proclamar los principios anteriormente citados y a concretar su contenido.

#### **4.2.6. Estudio sobre las repercusiones de las actividades turísticas sobre el medio natural en los países alpinos**

Actualmente está siendo elaborado este estudio por el Instituto de ordenación territorial de Zurich.

El trabajo se propone analizar las actividades más típicas y frecuentes que tienen repercusiones nefastas sobre el equilibrio biológico de los paisajes y del medio natural con el fin de definir las medidas precisas para evitar la desvalorización del paisaje.

#### **4.2.7. El proyecto de Convenio marco europeo sobre cooperación trans-fronteriza de colectividades o autoridades locales.**

Además de las actividades señaladas es preciso citar la labor del Consejo de Europa en materia de cooperación fronteriza, tema que para muchas regiones de montaña adquiere particular importancia.

Recogiendo la iniciativa de la primera reunión de ministros responsables de colectividades locales (París, 21-22 noviembre de 1975), un grupo de

expertos elaboró un proyecto de Convenio de cooperación fronteriza que tras ser aprobado en la segunda reunión de Atenas (27 de noviembre de 1976) pasó a ser estudiado detenidamente por los Estados miembros.

Fruto de este trabajo, y como resultado de un compromiso a veces difícil de conseguir, un texto definitivo del proyecto de Convenio ha visto la luz y acaba de ser remitido por el Comité de Ministros a la Asamblea Parlamentaria, con el fin de que ésta exprese su opinión sobre el mismo antes de proceder a su adopción definitiva.

El Convenio comprende un anexo en el que figuran una serie de modelos y esquemas de acuerdos que pueden servir de base jurídica para una cooperación directa entre municipios y regiones, permitiendo, entre otras posibilidades:

— La creación de grupos de concertación entre municipios.

— La creación de comisiones bilaterales y trilaterales de competencias generales en problemas de cooperación fronteriza.

— La firma de acuerdos entre municipios sobre la gestión coordinada de ciertos asuntos de competencia local.

— La cooperación contractual entre municipios sobre la prestación de servicios por parte de un municipio limítrofe.

— La creación de organismos de cooperación intermunicipal trans-fronteriza, ya sea asociaciones o sindicatos, dotados de personalidad jurídica con vistas a crear o explotar servicios públicos.

## **5. LA ACCION DE LAS CONFERENCIAS MINISTERIALES**

### **5.1. La conferencia europea de ministros responsables de ordenación territorial (CEMAT)**

Esta Conferencia reúne periódicamente desde el año 1970, bajo los auspicios del Consejo de Europa, a los Ministros responsables de ordenación territorial de los 21 países miembros del Consejo de Europa y de cierto número de países observadores (Finlandia, Yugoslavia), así como a representantes de diversas organizaciones internacionales interesadas.

La principal labor de la Conferencia es sentar las bases y organizar la cooperación europea, en el terreno de la ordenación territorial y promover así el desarrollo armonioso y equilibrado de las regiones de Europa.

Fue creada como consecuencia de la Recomendación 525 (1968) de la Asamblea Parlamentaria que el Comité de Ministros aprobó ese mismo año. La Conferencia se reúne cada dos años.

#### **5.1.1. 1.ª Conferencia, Bonn (1970)**

Esta primera Conferencia examinó, entre otros, los problemas del desarrollo de las regiones de montaña desde un punto de vista socio-económico.

Asimismo, se dirigió a los gobiernos para pedirles que reconocieran de forma particular el papel ecológico que las regiones de montaña pueden desempeñar como compensación indispensable de la concentración demográfica y económica de ciertas regiones europeas.

La resolución final señalaba la necesidad, ante el empuje de los centros turísticos, de apoyarse en la iniciativa local y la mano de obra rural, por una parte, y en la ayuda financiera pública y en el desarrollo de las infraestructuras, por otro.

#### **5.1.2. 2.ª Conferencia. La Grande Motte. Francia (1973)**

La delegación austríaca a esta Conferencia presentó un informe específico sobre los problemas económicos y sociales de las regiones de montaña (C.E.M.A.T. (73) 5). Partiendo de este texto, así como de varios estudios que analizaban los trabajos del Comité de cooperación para cuestiones municipales y regionales, los ministros adoptaron la Resolución especial núm. 3 «Regiones de montaña y ordenación territorial».

El texto formula una serie de recomendaciones destinadas a promover la acción de los gobiernos en las regiones de montaña, sobre una base bilateral o multilateral, con objeto de:

— Reconocer la importancia creciente de las dificultades de ciertas regiones de montaña frente a los problemas creados por la regresión de su población, el hundimiento de su economía y un entorno natural cada vez más amenazado.

— Conceder una atención primordial a las zonas de montaña situadas en las regiones económicamente sub-desarrolladas donde los procesos de degradación física y socio-económica son más acentuados, y

— Asegurar, en el marco de la cooperación bi y multilateral, la coordinación de los planes de desarrollo de las regiones de montaña.

Por otra parte, se destacaba el papel que la planificación prospectiva debe jugar en el futuro en la búsqueda de soluciones a problemas como la urbanización de las regiones de montaña, donde la necesidad de mantener en su habitat a la población local hace imprescindible la creación de condiciones de vida comparables a las de los demás europeos.

Los ministros formularon también recomendaciones sobre el desarrollo del turismo y otras industrias y la ordenación y mantenimiento de zonas de recreo en las regiones de montaña, y sobre la protección del paisaje, la flora, la fauna y las reservas de agua y oxígeno que constituyen las montañas.

#### **5.1.3. 3.ª Conferencia, Bari (1976)**

Esta Conferencia discutió particularmente cuestiones de urbanización partiendo de cuatro grandes temas:

— Tendencias de la evolución urbana en Europa.

— Desarrollo y renovación urbana.

— Control del crecimiento urbano, y

— Regiones de montaña y urbanización.

En el marco de la Conferencia, los Ministros dedicaron una atención particular a los problemas específicos que se plantean en las regiones de montaña y adoptaron la Resolución núm. 4: «Problemas de las regiones de montaña en relación con la urbanización». Este documento preconiza:

— El análisis y la ordenación cuidadosos del desarrollo de la red urbana en las regiones de montaña.





— La explotación funcional del suelo con el fin de preservar la diversidad de paisajes y el equilibrio entre desarrollo urbano y rural.

— El estudio y definición de los límites de carga (2) que pueden soportar las regiones de montaña.

— El desarrollo, en la región alpina, de una ordenación concertada y, con tal fin, de una cooperación trans-fronteriza.

Para alcanzar tales objetivos, al Comité de altos funcionarios de la Conferencia le fue encomendado proseguir el estudio de estos problemas, con el fin de definir soluciones a nivel europeo, y examinar los medios que permitieran dar a las regiones de montaña posibilidades reales de desarrollo. Dentro del programa de trabajo del Comité, durante el mes de junio de 1978, se organizó en Grindewald (Suiza) un Seminario europeo dedicado a los problemas relativos a la carga (2) y a la ordenación territorial en las regiones de montaña.

#### 5.1.4. 4.<sup>a</sup> Conferencia. Viena (1978)

El tema principal de esta Conferencia fue «el futuro del espacio rural» visto desde el ángulo de las relaciones ciudad-campo.

Partiendo de un informe de base preparado por las delegaciones belga y alemana, la Conferencia examinó los grandes problemas de las zonas rurales:

— Exodo de sus habitantes y modificación de la estructura demográfica.

— Deterioro de las infraestructuras rurales sub-utilizadas.

— Influencia creciente del turismo y de las actividades de recreo sobre el medio ambiente.

— Dependencia económica y cultural respecto de las ciudades.

— La proliferación de residencias secundarias, etcétera.

El análisis se hizo estableciendo una distinción entre cuatro grandes tipos de regiones: la península escandinava, Europa central, las zonas de alta montaña y los países mediterráneos, ya que los problemas de cada una de ellas distaban mucho de ser idénticos.

En la Resolución núm. 2 «Las actividades y el papel de la Conferencia», los ministros encomiendan al Comité de altos funcionarios que prosigan su labor de cooperación política y técnica, en particular, en el ámbito de las regiones de monta-

(2) Conjunto de presiones que se ejercen sobre un medio como consecuencia de diversas actividades que inciden sobre el mismo.

ña a la luz de los resultados del Seminario de Grindewald.

## 5.2. La Conferencia ministerial europea sobre medio ambiente

Esta Conferencia ministerial surgió como consecuencia de las propuestas planteadas a raíz del Año europeo de la Naturaleza y constituye un foro, donde se discuten el estado y los problemas del medio ambiente al tiempo que se plantean los temas que van a constituir el punto de partida de la acción del Consejo de Europa en esta materia.

### 5.2.1. 1.<sup>a</sup> Conferencia. Viena (Marzo, 1973)

Esta primera conferencia se dedicó fundamentalmente a los problemas suscitados por la protección de la naturaleza y del medio ambiente, excluyendo cuestiones de contaminación.

Las resoluciones de la conferencia recomendaban al Consejo de Europa que prosiguiera su labor:

— Favoreciendo el intercambio de información sobre las políticas nacionales de protección del medio ambiente, así como sobre la experiencia adquirida por cada país.

— Evitando la duplicación de esfuerzos, y

— Estudiando la posibilidad de redactar un instrumento legal adecuado que defina los derechos y responsabilidades del individuo cuando el medio ambiente que le rodea pueda verse afectado por sus actividades.

Por otra parte, la Resolución n.º 1: destaca la importancia de una planificación adecuada para una protección eficaz del medio ambiente.

### 5.2.2. 2.<sup>a</sup> Conferencia. Bruselas (Marzo, 1976)

El temario de la conferencia comprendía:

— La compaginación del desarrollo económico con la protección del medio ambiente.

— La protección de la vida silvestre.

— La participación voluntaria en la conservación de la naturaleza y de sus recursos.

Cada uno de estos tres grandes temas dio lugar a una resolución final, cada una de las cuales contenía recomendaciones específicas a los gobiernos sobre cuestiones como los efectos del desarrollo sobre la naturaleza y el medio ambiente, la relación entre esparcimiento y conservación de la naturaleza, la constitución de una red europea de zonas protegidas y parques naturales, etc.

### 5.2.3. 3.<sup>a</sup> Conferencia. Berna (Septiembre, 1979)

Como se señaló en el apartado 1.4. esta conferencia estudiará la incidencia de las actividades agrícolas y forestales sobre la protección del medio ambiente. Por otra parte está prevista la apertura a la firma del convenio sobre la conservación de la vida silvestre y del medio natural europeos, cuyo capítulo II dedicado a la protección de habitats naturales, puede tener especial repercusión en la protección de determinadas zonas de regiones de montaña.