

Aproximación a las relaciones exteriores de ciudades y regiones

La década de los 80 ha confirmado la tendencia a la multiplicación de los flujos de relaciones exteriores en escenarios cada vez más globales entre agentes cada vez más diversificados. El escenario coincide prácticamente con el mundo como «aldea global», según la expresión metafórica y contradictoria en sus términos preconizada por Mac Luhan; sólo que la aldea tiene numerosos rincones apartados de toda relación.

En la última década del siglo probablemente esa tendencia se habrá asentado como una característica del sistema mundial.

A la globalización del escenario ha coadyuvado la diversificación de los agentes que generan unas relaciones que ya sólo conservan su naturaleza de exteriores por la persistencia jurídica de las fronteras, pero que cada vez acentúan más su carácter substantivo de relaciones en detrimento de su adjetivación de exteriores.

Hasta mediados del siglo, lo que se entendía por relaciones exteriores se solapaba en buena parte con las relaciones internacionales de los Estados; el resto corría a cargo de las nacientes Organizaciones Internacionales, de las primeras compañías transnacionales y de un conjunto heterogéneo formado por algunas organizaciones no gubernamentales, las internacionales de partidos y de sindicatos, y unas pocas entidades más.

Hoy la situación se ha diversificado y enriquecido enormemente. Junto a las relaciones internacionales tradicionales, en las que las Organizaciones Internacionales han aumentado su participación, se han incrementado los agentes emisores de relaciones y han aparecido nuevas modalidades de relaciones exteriores.

Puede afirmarse que las relaciones en el ámbito interior de los Estados corresponden a relaciones que cabría calificar —prescindiendo de su signo económico— de menores, secundarias, si no marginales, y que el ámbito exterior es ya un escenario accesible y normalizado.

Al mismo tiempo, el concepto de relación exterior se ha extendido a toda la gama de supuestos en que interviene una comunicación, un contacto, un intercambio por encima de una frontera. El concepto ha perdido, pues, su juridicidad anterior de derecho internacional para amparar toda relación exterior, lo cual no quiere decir que esa relación no esté sometida a derecho ni que las relaciones exteriores de los sujetos de derecho internacional —fundamentalmente Estados y Organizaciones Internacionales— vayan a dejar de estar reguladas por el derecho internacional.

Muchos son los factores que han intervenido en la configuración de la situación actual; merecen destacarse: la permeabilidad jurídica y física de las fronteras —la apertura del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, sería la coronación emblemática de tal permeabilidad y la supresión de las fronteras entre los países de la Comunidad Europea, prevista para el 31 de diciembre de 1992, si no se adelanta, sería la culminación del

proceso de lenta dilución de las fronteras en el área europea occidental—, la internacionalización de la economía, la atenuación del esencialismo de lo nacional, el estallido de la accesibilidad entendida en el sentido más amplio: transportes, comunicación e información.

No es de extrañar que las ciudades y las regiones hayan irrumpido con fuerza en ese contexto general —cuya somera descripción resultaba necesaria si se quiere interpretar correctamente el sentido de la actuación exterior de ambas entidades territoriales—, para relacionarse no sólo con sus homólogas sino también con otros agentes.

Ha sido en Europa donde la teoría y la práctica de las relaciones exteriores de las ciudades y las regiones ha avanzado más. Y es lógico que haya sido así dados los antecedentes históricos y el patrimonio ideológico y político acumulado en torno a ciudades y regiones. Al fin y al cabo, la civilización europea inventó todas las formas, que han probado su eficacia y han subsistido, de organización de la sociedad, y, entre ellas, desde luego, la ciudad, la región y el estado.

Pero, además, las ciudades y las regiones tienen en Europa títulos suficientes para protagonizar, en el contexto general propicio a que se ha hecho referencia, unas relaciones exteriores que, con seguridad, irán en aumento.

Europa es el continente urbano por excelencia, y si la observación se ciñe al área de la Comunidad Europea resulta que más de la mitad de la población de los países comunitarios, alrededor de 180 millones de habitantes, vive en ciudades de más de 300.000 habitantes y, tomada en conjunto, más del 90 % de la población puede considerarse urbana. Las 26 mayores ciudades de Europa, que cubren un 3,5 % de su superficie total, reúnen el 8,61 % de la población europea y si se consideran las áreas metropolitanas —lo que son las ciudades reales frente a las ciudades administrativas o municipios estrictos— el dato de la población es todavía más significativo: el 18,7 % de la población europea vive en áreas metropolitanas, estén o no formalmente reconocidas como entidades administrativas.

Europa es también el continente de la diversidad. Un recorrido de mil kilómetros por suelo europeo en cualquier dirección permite atravesar territorios con etnias, idiomas, culturas y riquezas distintas. Con frecuencia, el marco en el que se contienen las diferencias es la región, la cual, últimamente, ha visto renovada su importancia como entidad territorial, hasta el punto de poderse hablar de un auge de la regionalización tanto en el interior de los Estados como en la integración europea.

España constituye un ejemplo significativo de regionalización interior. El Estado de las Autonomías ha sido una respuesta imaginativa y lograda al viejo problema de la vertebración del país, habiéndose a su tra-

vés articulado jurídica y políticamente las distintas nacionalidades y regiones que componen España.

En el Acta Única Europea, que entró en vigor para los doce Estados de la Comunidad Europea el 1 de julio de 1987, se reconoce indirectamente la importancia de los marcos de referencia regionales, al considerarse la eliminación de las desigualdades entre las regiones como uno de los objetivos de la integración europea. En su artículo 130 A el Acta Única establece que «la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas». Al mismo tiempo, la centralización administrativa y política a que conduce el proceso de integración, nutrido éste fundamentalmente por las cesiones de soberanía y competencias de los Estados, tiende de manera natural a ser compensada por una descentralización regional y urbana.

Con todo, las regiones todavía encuentran en Europa dificultades para su aceptación general como un nivel de la organización territorial y de la representación política. El concepto mismo de región no es homogéneo en Europa. Por región se entienden entidades no sólo distintas en cuanto a las competencias que les reconocen los respectivos ordenamientos jurídicos internos, sino también diferentes por las realidades que comprenden. Un Land de la República Federal de Alemania tiene más competencias que el Consejo Regional de Nord-Pas de Calais, que la Región de Lombardía o que el País de Gales; pero también hay diferencias entre la historia y la realidad representadas por Cataluña y las que representa el Land de Renania-Palatinado. Son numerosas las comparaciones que pueden hacerse en orden a comprobar las diferencias entre las regiones europeas.

Ocurre, asimismo, que las regiones, aun aquellas que gozan de un reconocimiento administrativo y político en su Estado, no son con frecuencia no ya reconocidas sino simplemente conocidas más allá de las fronteras del Estado.

Hasta ahora la atención de la opinión pública se había dirigido a las ciudades y a los Estados. Lyon es más conocida que la región de Rhône-Alpes de la que es capital, Venecia más que Veneto o Coimbra más que Beira, y, por supuesto, cualquier Estado más que cualquiera de sus regiones.

También frecuentemente, la influencia y la atracción de la gran ciudad desborda los límites de su región para constituirse en punto de referencia de macroregiones internas o supranacionales. Munich es no sólo la capital de Baviera, sino el centro natural de una macroregión que comprende más territorio alemán que el de Baviera, junto con territorio austríaco y seguramente pronto también territorio checoslovaco. Barcelona sobrepasa Cataluña para adentrarse en territorio francés, hasta Toulouse y Montpellier, a la vez que es la ciudad de

referencia en el triángulo comprendido entre Zaragoza, Valencia y las Baleares, constituyendo, en definitiva, el centro de la macroregión Norte-Mediterránea Occidental, de un radio de 300 kilómetros alrededor de Barcelona y con una población de 15 millones de habitantes.

Todas las ciudades y regiones pueden relacionarse en el exterior, pero sus características y las condiciones de su entorno influirán en su inclinación a hacerlo. En este sentido, entre las ciudades, indudablemente, serán las grandes ciudades —esas 26 grandes ciudades europeas— las más dispuestas a abrirse al exterior, y entre las regiones lo serán aquellas que destaquen por su dinamismo. Y ya existe un grupo de regiones europeas —Baden-Württemberg, Cataluña y Lombardía— que está mostrando un gran dinamismo exterior.

La competencia económica se manifestará cada vez más como una competencia entre territorios para atraer la localización de las actividades productivas y de servicios más avanzadas y de efecto multiplicador. Para situarse en la mejor posición en esa carrera por la atracción de actividades, las ciudades y las regiones han saltado directamente a la palestra de la competencia. Entienden que ya no les basta con los circuitos tradicionales de promoción por los órganos estatales y los que ellas mismas venían utilizando.

Desde mediados los años ochenta, en Europa occidental las ciudades y las regiones han incrementado notablemente su presencia fuera de los límites territoriales propios. Han puesto en juego todo un abanico de medios y recursos para promocionarse: campañas publicitarias para el lanzamiento del nombre de la ciudad y la región, contactos y viajes al exterior de dirigentes políticos y de técnicos, hermanamientos, participación en ferias, congresos y demostraciones permanentes, apertura de oficinas de representación, creación de «lobbys» en instituciones y centros de decisión —el Consejo Consultivo de las Colectividades Regionales y Locales de la Comisión de las Comunidades Europeas, creado por la Decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988, vendría a ser un «lobby» conjunto de ciudades y regiones institucionalizado ante la Comisión—, fomento del asociacionismo interno e internacional conjunto o separado: Consejo de Municipios y Regiones de Europa, Unión Internacional de Autoridades Locales, Asamblea de las Regiones de Europa.

Es meritoria la labor del Consejo de Europa que, consciente de la contribución esencial que las colectividades locales y regionales podían aportar al proceso de unificación europea, creó, ya en 1957, una Conferencia europea de poderes locales, cuyo objeto era interesar a los representantes de las autoridades locales en el estudio de los problemas europeos. En 1975, su competencia se amplió a las regiones, con lo que pasó a llamarse Conferencia (permanente) de los poderes locales y re-

gionales de Europa.

También promovida por el Consejo de Europa se concluyó, el 21 de mayo de 1980, la «Convención-marco europea sobre cooperación transfronteriza entre autoridades y colectividades territoriales». Las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco han constituido, el 5 de noviembre de 1983, junto con regiones francesas y Andorra la «Comunidad de Trabajo de los Pirineos», con sede en Jaca, que mediante los métodos de coordinación o concierto intenta alentar la cooperación transfronteriza en la región pirenaica.

Los esfuerzos de promoción de las ciudades y las regiones de un mismo ámbito pueden ser perfectamente compatibles, permitiendo incluso una especialización eficaz en la promoción. La gran ciudad, capital de la región o una de sus capitales y también con frecuencia disponiendo de elementos de capitalidad para todo el Estado, aporta la complejidad de su denso tejido socioeconómico y cultural. La región aporta la profundidad territorial, las comunicaciones y los servicios descentralizados y una parte importante del mercado.

El futuro de Europa está estrechamente ligado al futuro de sus ciudades. Estas son las que con su capacidad innovadora y acumulativa en los campos tecnológico, financiero y cultural han de poder asegurar la competitividad global del continente frente a la concurrencia de Estados Unidos y Japón. No sería posible una Europa poderosa con ciudades decaídas. Y también el futuro de Europa se apoya en sus regiones. La Europa en proceso de integración debe contar con las regiones en un doble sentido: a) garantizar el equilibrio regional del desarrollo económico y social de la Comunidad —una Europa comunitaria descompensada regionalmente carecería de la cohesión necesaria para la fortaleza del conjunto—, y b) recoger e integrar la diversidad que representan las regiones.

Los roles de las ciudades y de las regiones son, pues, complementarios, y la expresión de las capacidades y funciones de ambas requiere una trama de relaciones entre ellas y con otros agentes. De ahí que la intensificación de las relaciones exteriores de ciudades y regiones sea imprescindible para el progreso y la integración de Europa.

Como sea que todo tipo de relación debe sujetarse a unas normas, y las ciudades y las regiones son, además, entes públicos, resulta de interés abordar la cuestión de qué orden jurídico debe amparar las relaciones exteriores de ambas entidades. Es éste un campo del derecho y la práctica internacional escasamente teorizado.

En el marco de la Comunidad Europea el derecho comunitario, como derecho nuevo en expansión, podría acoger en parte la regulación de tales relaciones que pasarían a ser relaciones internas comunitarias.

Con carácter general hay que señalar que las relacio-

nes exteriores de las ciudades y las regiones no pueden equipararse a las relaciones internacionales sometidas al derecho internacional, en que los actos resultantes tendrían la consideración de actos jurídicos internacionales, salvo que la relación concreta sea asumida por el Estado como una relación exterior propia.

Fuera de estos supuestos, las relaciones exteriores de las ciudades y las regiones quedarán sometidas a los ordenamientos jurídicos internos aplicables según el lugar y tipo de relación y el objeto de ésta, con la especialidad del carácter que poseen de entes públicos. Las ciudades y regiones carecen de lo que en derecho internacional se denomina «*ius ad tractatum*». Los acuerdos a que lleguen serán acuerdos entre caballeros o «*gentlemen's agreement*» concluidos entre entidades territoriales, basados en la buena fe, que no generan compromisos jurídicos sino de orden político, pero que pueden contener, según el objeto del acuerdo, obligaciones que, cumplidos determinados requisitos posteriores, produzcan efectos jurídicos internos.

Actividades de 1989

1989 ha sido un año especialmente activo en encuentros internacionales de las grandes ciudades y de las regiones.

Los días 21 y 22 de abril se celebró en Barcelona la Conferencia Eurociudades que, además de las iniciativas concretas propuestas en la Declaración Final de la Conferencia, habrá significado la consolidación del movimiento de las Eurociudades. Tal como figura descrito por el Concejal de Relaciones Territoriales del Ayuntamiento de Barcelona, Jordi Borja, en la publicación que recoge los trabajos de la Conferencia «el movimiento de las Eurociudades es, antes que nada, la expresión de la voluntad de un cierto número de grandes ciudades europeas de hacer valer, frente a las instituciones comunitarias y los gobiernos nacionales, los intereses y las concepciones europeas de las ciudades». «Este movimiento tiene un núcleo central, el grupo o "club" de las Eurociudades, que se encarga de organizar la Conferencia anual de Eurociudades, de promover las posturas comunes de los Alcaldes, de mantener relaciones conti-

nuadas con las instituciones europeas y de facilitar la cooperación multilateral o bilateral entre las grandes ciudades europeas». «El Club de las Eurociudades está constituido por las grandes ciudades que han organizado las Conferencias de Rotterdam (1986) y de Barcelona (1989) y que ahora preparan la de Lyon (1990), y las siguientes (Birmingham 1991 y Milán 1992). El grupo fundador del Club está integrado por Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milán y Rotterdam».

Los resultados de la Conferencia de Barcelona fueron presentados, el 24 de octubre de 1989, por una delegación del Grupo de Eurociudades al Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, Jacques Delors, al que expusieron los problemas comunes de las grandes ciudades de la Comunidad: tráfico, contaminación, rehabilitación de los centros urbanos, consecuencias de la toxicomanía, acogida de inmigrantes, reconversión industrial.

El 27 de noviembre más de 120 representantes de regiones del Este y el Oeste iniciaron en Viena, bajo los auspicios de la Asamblea de las Regiones de Europa, una histórica reunión para debatir los mecanismos de cooperación interregionales. A la sesión asistieron delegaciones de todos los países del Este, excepto de Rumanía y Albania, y por parte española los representantes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-León, Cataluña, Madrid, Murcia y La Rioja. El canciller federal de Austria, Franz Vranitzky, manifestó al inaugurar las sesiones que allí se encontraba representada «la Europa de antes de la formación de los Estados» y que cada vez tenían más importancia las regiones como garantía de la Europa del futuro y que debía evitarse que no prevaleciera la riqueza de la diversidad. La Europa del Este estuvo representada por dirigentes de nueve regiones de Hungría, seis de Yugoslavia, dos de Bulgaria, dos de la Unión Soviética y una de la República Democrática de Alemania y de Checoslovaquia. Las regiones asistentes fueron admitidas como asociadas en la Asamblea de las Regiones de Europa, que se convierte así en el primer organismo de carácter político que comprende miembros de las dos partes de Europa.