

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 56. Miscelánea.

El Fórum 2004 ¿un ejemplo de cooperación? (El Acuerdo-marco
relativo al Fórum Universal de las Culturas-Barcelona 2004)
Susana Beltrán García.

El Fórum 2004

¿un ejemplo de cooperación?

(El Acuerdo-marco relativo al
Fórum Universal de las Culturas-Barcelona 2004)

Susana Beltrán García*

RESUMEN

En abril del 2004 se inaugurará en Barcelona el Fórum 2004, que desarrollará actividades en torno a tres grandes temas: condiciones de paz, desarrollo de la ciudad sostenible y diversidad cultural. La originalidad de este evento ha estado presente desde el principio ya que su creación parte de un acuerdo muy particular alcanzado entre la UNESCO y el Consorcio 2004, integrado este último por el Gobierno español, la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona. Incorporar a entidades descentralizadas a un convenio suscrito con una organización internacional, aunque sea a través de la fórmula del consorcio, no es muy frecuente. Esto genera ciertas dudas acerca del valor de dicho acuerdo, pero también muestra que es posible encontrar fórmulas de colaboración entre tres instancias de poder en una materia, las relaciones internacionales, reservada tradicionalmente y en exclusiva a las autoridades centrales. La búsqueda de modelos de cooperación (o el rechazo a encontrarlos) entre el Estado español y sus entidades descentralizadas para abordar asuntos que van más allá de las fronteras estatales sigue siendo un tema de actualidad, y el Acuerdo-marco con la UNESCO es un ejemplo, pero hay otros. Se trata, pues, de analizar si este pacto constituye un auténtico instrumento de colaboración entre diversas entidades y responde, así, a los objetivos del Fórum.

Palabras clave: Fórum 2004, UNESCO, España, Barcelona, cooperación, relaciones culturales.

A finales de 1997 el Estado español presentó en la UNESCO un proyecto para crear un espacio, denominado Fórum 2004, en donde pudieran desarrollarse actividades relacionadas con tres grandes temas:

1. Condiciones de la paz.
2. Desarrollo de la ciudad sostenible.
3. Formas de proteger y promover el respeto a la diversidad cultural.

En realidad, el impulsor de este proyecto fue el Ayuntamiento de Barcelona, pero como no tenía capacidad para solicitar de la UNESCO su aprobación, ya que ni la normativa interna española ni los estatutos de la organización se lo permitían, tuvo que ser el Estado español quien oficialmente lo presentara. En la 29ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO de 1997 se decidió secundar la propuesta del Fórum, cuya planificación y ejecución se dejó en manos del Consorcio 2004, formado por el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Catalunya y el Gobierno español. Asimismo se decidió que la UNESCO se convirtiera en su asociado principal en las condiciones que luego se verán. Finalmente el Fórum se inaugurará el 23 de abril del 2004 coincidiendo con el día mundial del libro y se prolongará hasta septiembre de ese mismo año.

La originalidad del Fórum empieza desde su misma creación. El acuerdo que lo fundamenta se inserta en una resolución de una organización internacional. Además está suscrito por dos organismos muy distintos: la UNESCO y el Consorcio 2004. Los ejemplos de “asociación” entre la administración central y entidades territoriales del Estado español para tratar aspectos relacionados con el ámbito internacional, como es este caso, no son abundantes. En dicho ámbito las relaciones entre unos y otros no siempre han sido cordiales. Ahora bien, más allá de su originalidad, o quizás por este motivo, es posible que el acuerdo de creación (en adelante Acuerdo-marco) y la capacidad jurídica de las entidades signatarias adolezca de algunas ambigüedades que incidan en la consecución de los objetivos del Fórum. Estas cuestiones son las que nos proponemos analizar en las siguientes páginas.

EL ACUERDO-MARCO

Para saber los efectos que puede generar este acuerdo, lo primero que hay que hacer es identificar su naturaleza jurídica, lo que no será fácil. Su inserción en una resolución de una organización internacional no es suficiente para determinarla; aunque queda claro que no es un tratado internacional, ya que éstos son pactos suscritos entre sujetos de derecho internacional (en general estados u organizaciones internacionales) que están regidos

por el derecho internacional público. La falta de subjetividad internacional de una de las partes, el Consorcio 2004, impide que el Acuerdo-marco se incluya dentro de esta categoría. Además del texto del acuerdo tampoco se desprende que deba aplicarse el derecho internacional público; más bien entraría dentro del grupo de convenios suscritos entre entidades públicas extranjeras que no se consideran tratados internacionales.

Dentro de este (gran) grupo, G. Burdeau distingue entre:

- acuerdos entre ministerios de distintos países;
- acuerdos concluidos por establecimientos que poseen una personalidad moral distinta de la de los Estados interesados;
- acuerdos concluidos por colectividades territoriales;
- acuerdos híbridos¹.

La propia autora reconoce que existen numerosos ejemplos de esta última clase de acuerdos, lo que demuestra no sólo la dificultad de clasificarlos sino también la de explicar jurídicamente qué son. Estas dificultades también se extienden al Acuerdo-marco, que oscilaría entre el segundo grupo enunciado y el de los “híbridos”.

Existen otros términos que definen cierto tipo de acuerdos internacionales distintos de los tratados, como los *arrangements administratifs*. J-P. Plouffe dijo que eran, para el caso concreto de Canadá, ententes escritos de cooperación de carácter no obligatorio (en derecho internacional) concluidos entre agencias y ministerios de Canadá y sus homólogos extranjeros para desarrollar materias principalmente de orden administrativo o técnico que, en el interior, recaen en el ámbito de sus actividades². Sin embargo el Acuerdo-marco, según esta definición, no sería un *arrangement administratif*. Así como tampoco sería un acuerdo en que el Estado representaría la voluntad de alguna de sus colectividades territoriales tipo el *Acuerdo de Karlsruhe* de 1996 entre la RFA, Francia, Luxemburgo y Suiza en la que esta última actuaba en nombre de los Cantones de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovia y Jura; ni sería un acuerdo en que el Estado participaría al lado de alguna de sus entidades como el *Convenio de Isselburg* de 1991 sobre cooperación transfronteriza de colectividades territoriales, u otros organismos públicos entre Países Bajos y la RFA, que era parte contratante junto con los länder Niedersachsen y Nordrhein-Westfalen. Ni tan siquiera trasladando la cuestión de la naturaleza del Acuerdo-marco al derecho interno español, se consigue una respuesta satisfactoria, puesto que no hay normativa al respecto. Se puede deducir que no es un tratado internacional porque no se ha publicado en el BOE, obligación preceptiva para éstos (art. 96 CE). Pero fuera del ámbito de los tratados, tampoco sería aplicable el Real Decreto de 1997, única normativa sobre acuerdos suscritos entre entidades territoriales españolas y extranjeras, que sólo regula la publicación de acuerdos transfronterizos o concluidos entre entidades vecinas.

No obstante, aunque no sea posible precisar su naturaleza jurídica, por el nombre que recibe, por su contenido y por las obligaciones asumidas por las partes, no hay duda de que se trata de un acuerdo concluido entre una entidad pública española y una orga-

nización internacional del que emana una voluntad recíproca de cooperación. Dicha voluntad de cooperación se desprende de los siguientes compromisos por parte de los organismos contratantes:

- mutua información;
- enviar un representante de cada una de las partes;
- compromiso de la UNESCO de difundir la obra del Fórum 2004;
- facilitar el establecimiento de contactos;
- deber del Director de la UNESCO de informar una vez al año al Consejo Ejecutivo de la marcha del Fórum;
- autorizar el uso del sello de la UNESCO.

El Acuerdo-marco también establece dos límites que hay que tener en cuenta: uno, la obligación de no vulnerar el Tratado de Exposiciones Universales de 1928 (posteriormente reformado) y otro, que el desarrollo del Fórum no comporte ninguna carga financiera para la UNESCO. La exigencia de no vulnerar el Tratado de 1928 se justifica porque el Estado español es parte del mismo y lo compromete jurídicamente. Por eso se insistió desde el principio, en que el Fórum no podía equipararse con una exposición internacional propia de los estados, y que el Gobierno español no debía invitar a los demás países a participar de la forma que lo haría si fuera una exposición internacional como, por ejemplo, autorizando la instalación de pabellones estatales. En el fondo, lo que se intenta es alejar la creación del Fórum de las actuaciones más tradicionales de los estados u organizaciones internacionales y de paso evitar que su puesta en marcha, comprometa al propio Estado español.

Respecto al segundo de los límites ¿qué interés puede tener el Consorcio 2004 en animar a la UNESCO a que sea socio principal del Fórum? El Acuerdo-marco señala que esta organización no contribuirá económicamente a sufragar el Fórum. Sin embargo su apoyo en otros ámbitos puede ser relevante: piénsese en el establecimiento de contactos y difusión del evento. Aunque Barcelona pretenda atraer instituciones territoriales diversas, además de estados u organizaciones internacionales, es evidente que el papel de la UNESCO en este campo es mayor.

Por tanto, el Acuerdo-marco, además de tener una naturaleza jurídica dudosa, es un convenio de cooperación genérico y, como se ve en las obligaciones asumidas por las partes, precisa ulterior desarrollo. Esto genera confusiones, por ejemplo, que no sea obligatorio publicar el Acuerdo-marco en el BOE mientras que el convenio de colaboración, suscrito entre los tres poderes públicos para la celebración del Fórum, sí, por imperativo legal⁴. Los diarios se han hecho eco de algunas críticas contra los organizadores del Fórum por su falta de transparencia en la adjudicación de proyectos, pero es que el propio Acuerdo-marco es ya “insólito” para el derecho. Esto por sí solo no basta para explicar las críticas sobre la opacidad del proyecto, aunque creo, es un elemento más que intensifica su oscuridad.

LAS ENTIDADES SIGNATARIAS

La naturaleza de las entidades que intervienen en el Fórum es muy heterogénea: la UNESCO y el Estado español son sujetos de derecho internacional público mientras que la Generalitat de Catalunya, el Ayuntamiento de Barcelona o el propio Consorcio 2004 no. Por otra parte, la UNESCO es una organización cuyos miembros de pleno derecho son los estados, de manera que los contactos entre ésta y el Ayuntamiento de Barcelona, si se quiere llegar al más alto nivel, pasan necesariamente por el Estado español.

El proceso funciona de la siguiente manera: la Conferencia General determina la orientación general de la organización en la que cada Estado miembro tiene un voto. No se ha previsto, por tanto, el derecho de voto de entidades no estatales siguiendo la estructura clásica de los órganos principales de las organizaciones internacionales. Posteriormente el Consejo Ejecutivo se responsabiliza de la ejecución de las actuaciones aprobadas por la Conferencia General. El Acuerdo-marco se aprobó siguiendo este proceso: España presentó a la Conferencia General la oferta de Barcelona de organizar el Fórum 2004, propuesta que fue aprobada en su 29ª reunión de 1997. Posteriormente el Consejo Ejecutivo adoptó en su 156ª reunión de 1999 el Acuerdo-marco que establecía las relaciones entre el Consorcio 2004 y la UNESCO, y autorizó al Director General a firmarlo en nombre de la organización. Dicho acuerdo podría incluirse dentro de las actuaciones que desarrollan algunas instituciones internacionales para acercar su trabajo a la sociedad civil. Ejemplos de ello se encuentran en la creación de oficinas de representación de entidades locales en países miembros del Consejo de Europa, iniciativas del secretario general de Naciones Unidas con empresas o ciudades, o las mismas relaciones de la UNESCO con varios actores. No obstante, existe un interés en dejar claro que tales actuaciones no implican la atribución o el reconocimiento de subjetividad internacional de las entidades no estatales.

Respecto a los tres poderes implicados en el Consorcio 2004 cabe señalar que la Constitución española reserva al Estado (las autoridades centrales) la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3). La imprecisión de esta materia ha sido objeto de críticas y de diversas interpretaciones del Tribunal Constitucional más o menos favorables a los intereses de las entidades descentralizadas españolas. Pero hasta la fecha ha habido una cierta aceptación de que dichas entidades pueden desarrollar actuaciones con incidencia internacional, como la firma de acuerdos con entes extranjeros, exposiciones o ferias en otros países, viajes, encuentros, conferencias, y siempre que no se invada el "núcleo duro" o esencial de la actuación internacional que pertenece al Estado. Seguramente, un acuerdo firmado sólo por el Ayuntamiento de Barcelona y la UNESCO para crear un foro de estas características, sería contrario al derecho interno. En las últimas interpretaciones del artículo 149.1.3 CE el Tribunal Constitucional ha considerado que las relaciones con otros sujetos del derecho internacional público son competencia exclusiva del Estado, y la UNESCO lo es.

Por tanto, se ha buscado una fórmula jurídica en la que pudieran estar los tres poderes sin vulnerar el derecho interno: el Consorcio 2004 es, en definitiva, el que suscribe el Acuerdo-marco con la UNESCO. Se trata de una entidad pública de carácter asociativo, regida por la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y que no representa al Estado en el ámbito internacional. Con ello se consigue que el Estado español no asuma obligaciones internacionales, pero sí que se implique, y al mismo tiempo, satisfaga las expectativas de algunas entidades territoriales de nuestro país de realizar actividades con impacto internacional.

Aunque la fórmula del consorcio para colaborar en el terreno internacional sea novedosa, no significa que el ordenamiento interno no tenga mecanismos que inciten a la colaboración del Estado con sus entidades; lo que ocurre, es que no se han utilizado demasiado. Sin ir más lejos, el artículo 27.4 del Estatuto de Catalunya, permite a la Generalitat solicitar del Gobierno español la negociación de tratados. En 1979, año de aprobación del Estatuto, era difícil imaginar la variedad de actuaciones que podían desarrollar las comunidades autónomas relacionadas con el exterior sin invadir la competencia exclusiva del Estado⁵. Algunas de ellas menos problemáticas, incluso, que la negociación de tratados, como en este Acuerdo-marco, en que el Estado español no actúa como sujeto de derecho internacional público. La cláusula de negociación prevista en el Estatuto catalán (y en otros Estatutos de autonomía) debería abarcar también estos otros acuerdos que no son tratados. Aun así, el problema no estaría aquí, sino, como han señalado algunos autores, en que el Estado no está obligado a aceptar, ni siquiera a contestar, a las demandas de las comunidades autónomas, ya que esta cláusula no puede afectar a la elaboración de un tratado que es competencia exclusiva de la autoridad central. No obstante, teniendo en cuenta que muchos de estos supuestos no invaden ni erosionan el poder estatal en materia de relaciones internacionales, tal vez sería interesante encontrar alguna fórmula jurídica que obligara a los estados a tener en cuenta, también en el ámbito internacional, las pretensiones de la sociedad civil o de las entidades públicas que la representan. La misma administración española según se desprende de la Ley 30/1992 debe “prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias” (art. 4.d). Y al revés ¿debería ser una obligación para las comunidades autónomas instar la negociación de “acuerdos” (no sólo de tratados) con el Estado que les puedan beneficiar?

OBJETIVOS DEL FÓRUM Y COOPERACIÓN

Al final, visto el acuerdo y las partes que lo suscriben, se llega a la pregunta de si un pacto de estas características es apto para conseguir los objetivos propuestos por el Fórum.

Según dispone el texto del Acuerdo-marco, el Fórum pretende “facilitar el diálogo entre los pueblos, las culturas y las civilizaciones y promover los valores relacionados con la tolerancia y la paz”. Es evidente que la consecución de este gran objetivo pasa por el intercambio de ideas y/o la colaboración de todo tipo de entidades. Los términos pueblos, culturas, civilizaciones, sin más especificaciones, permiten englobar a infinidad de organismos o entidades muy distintas entre sí. Bajo este prisma, el propio Acuerdo-marco concebido y suscrito por entidades tan dispares como el Consorcio 2004 y la UNESCO sirven a este gran objetivo. De hecho, la identificación del objetivo del Fórum con los de la UNESCO se dio desde el principio. El Estado español cuando presentó el proyecto ante la Conferencia General ya dijo que el Fórum era “una iniciativa que se inspira en los principios y resoluciones de la UNESCO” y en la resolución de 1999, la misma Conferencia General constató que los objetivos del Fórum no sólo estaban relacionados con los de esta organización sino que además el Fórum podía “contribuir con gran fuerza a la realización de los objetivos de la UNESCO”. También la resolución se aprobó por unanimidad, lo que refleja su grado de aceptación. Posteriormente la resolución del Consejo Ejecutivo, aunque se apartó de la total identificación de objetivos, afirmó que éstos eran “muy similares a los de la UNESCO”.

Ahora bien, no basta con suscribir la propuesta del Fórum para conseguir el diálogo y la promoción de valores de paz, sino que hace falta la colaboración de, al menos, las entidades implicadas, tanto en la fase de preparación como en su posterior desarrollo. Para que el Fórum fuera un modelo de cooperación, las instituciones no deberían poner barreras en el desarrollo de las propuestas, al contrario, deberían facilitarlas. Por eso pensamos que el Fórum, en potencia, constituye un buen ejemplo de cooperación: el propio Acuerdo-marco dispone expresamente que tiene por objeto “instituir un marco de cooperación entre la UNESCO y el Consorcio Barcelona 2004”. La búsqueda de un modo de no vulnerar el Tratado de 1928 sobre exposiciones universales constató el esfuerzo por sacar adelante el proyecto.

Por su parte, los tres poderes públicos desde el momento en que firmaron el Convenio para implementar el Fórum manifestaron su voluntad de colaborar juntos y así se desprende de la Orden de 1999⁶. De hecho había dos posibilidades para constituir el Fórum y, en nuestra opinión, se optó por la que mejor cumplía sus objetivos: una, que el Estado hubiera invocado su competencia exclusiva en las relaciones internacionales, y hubiera asumido él mismo el compromiso del Fórum, dejando su ejecución al Ayuntamiento de Barcelona y a la Generalitat de Catalunya. Otra, la elegida, fue utilizar la competencia en cultura en la que los tres poderes tenían atribuciones para crear el Fórum⁷. La fórmula escogida contribuye a reforzar la teoría de que para desarrollar las competencias internas, a veces, es necesario realizar actividades con entidades extranjeras. En cualquier caso, disminuye las distancias que separan unos y otros en asuntos internacionales. Además, y esto es importante, articula en este terreno mecanismos nuevos de colaboración entre los tres poderes.

El acuerdo podía haberse firmado entre la UNESCO y el Estado español. Este último representaría los intereses de Barcelona y de la comunidad catalana. De haber sido así, tendría la naturaleza de un tratado internacional. Lo positivo es que comprometería al Estado español. Lo negativo es que el proceso para aprobar el pacto en el nivel interno, sería más largo, y además, el protagonismo del Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat sería menor, por lo que respondería peor al objetivo del Fórum. En este caso la fórmula del Acuerdo-marco en el que Ayuntamiento de Barcelona, Generalitat y administración central participan juntos a través de un consorcio no parece mala idea. Incluso aunque la ciudad de Barcelona tuviera capacidad para crear un evento de estas características, seguiría necesitando el apoyo de otros interlocutores (sean estados u organizaciones internacionales) para poder cumplir con los fines propuestos. La cooperación del máximo de entidades está estrechamente relacionada con la consecución de los objetivos del Fórum, y va más allá de la capacidad jurídica de cada uno de los protagonistas del evento. Sin cooperación es difícil que el Fórum se desarrolle con éxito.

Notas

1. BURDEAU, G. "Les accords conclus entre les autorités administratives u organismes publics de pays différents", *Mélanges offerts a Paul Reuter*, París: Pedone, 1981, p. 108-1093
2. PLOUFFE, J-P. "Les arrangements internationaux des agences et ministères du Canada", *Annuaire canadien de droit international*, vol. XXI, 1983, p. 177.
3. BOE 29.5.1999.
4. El art. 8 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, no deja lugar a dudas sobre este extremo.
5. La cláusula de negociación de tratados contenida en el Estatuto catalán es muy limitada: "Per tal com el català és patrimoni d'altres territoris i comunitats, ultra els vincles i la correspondència que mantinguin les institucions acadèmiques i culturals, la Generalitat podrà sol·licitar del Govern que celebri i presenti, si escau, a les Corts Generals, per a llur autorització, els tractats o convenis que permetin l'establiment de relacions culturals amb els Estats on s'integrin o resideixin aquells territoris i comunitats".
6. La cláusula primera de la Orden de 1999 no podía ser más clara: "El objeto del presente Convenio es colaborar en la organización y desarrollo del Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004".
7. El preámbulo de la Orden de 1999 dispone: "Actuando en cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 46 y de acuerdo con los títulos competenciales que, en materia de cultura, confiere a la Administración General del Estado el artículo 149.2 de la Constitución, a la Generalidad de Cataluña, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre; el Ayuntamiento de Barcelona, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local".