

LA ACCION EXTERIOR DE LAS REGIONES Y
LAS COMUNIDADES BELGAS Y SU
PARTICIPACION EN LA CELEBRACION DE
TRATADOS INTERNACIONALES

Yves Lejeune

Dr. D. Yves Lejeune

Catedrático de Derecho Público
Universidad Católica de Lovaina



Nacido en Forest (Bruselas) en 1949. Se licenció en Derecho en 1972 por la Universidad Católica de Lovaina, y por esa misma Universidad obtuvo el grado de Doctor en Derecho en 1983 con la más alta distinción. En 1972 inició su carrera académica, desempeñando sucesivamente diversos puestos docentes en la Universidad Católica de Lovaina, en la Universidad de Constantina (Argelia) y en instituciones libres de enseñanza. Desde 1988 es *chargé de cours* en la Facultad de Ciencias económicas, sociales y políticas de la Universidad Católica de Lovaina, impartiendo, entre otras enseñanzas, Teoría General del Estado e historia de las ideas políticas y Derecho público. Es miembro de la Société Belge de Droit International y de la Société Québécoise de Droit International. Ha sido asesor de la comisión de la revisión de la Constitución de la Cámara de representantes de Bélgica sobre la evolución de las competencias de las Comunidades y regiones belgas en materia de relaciones internacionales (1989), y experto del Consejo de Europa para las cuestiones relativas a la cooperación transnacional de las colectividades locales y regionales (1991-1992).

Entre sus publicaciones se cuentan varias obras (*Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, 1984 - basada en la tesis doctoral defendida el año anterior bajo el título *Les cantons suisses dans les relations internationales* -; *Les relations extérieures des Communautés et des Régions*, publicada por partes en los *Cahiers Constitutionnels* del Centre d'Études Constitutionnelles et Administratives, Lovaina la Nueva, 1986/1-2, 1986/3-4, 1987/1-2; *La collaboration de l'État, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, en codirección con F. Delpérée, 1988; y numerosos artículos y trabajos varios sobre Teoría general del Estado, Derecho de la integración europea, Derecho constitucional de las relaciones exteriores, Derecho público belga, etc.

Bajo los efectos de las cuatro oleadas de reformas institucionales sucesivas que se han producido, el Estado Belga se ha convertido oficialmente el 8 de mayo de 1993 (1) en un Estado federal compuesto por Comunidades y por Regiones.

Tras la segunda reforma del Estado, acontecida en 1980, se reconoció que el respeto al carácter compuesto del Estado en la escena internacional se hacía, bien a costa de una participación de las Regiones y de las Comunidades en la gestión de los asuntos exteriores que les interesaban, bien a costa de una fragmentación del derecho a concluir tratados. Esto significa que la combinación de los principios de unidad y de diversidad del Estado en el orden externo podían concebirse en función de dos esquemas muy distintos. En 1993, Bélgica ha optado resueltamente por un sistema en el que el reparto de las competencias internacionales se ha calcado del reparto de las competencias internas pero completado por reglas que imponen la coordinación de las políticas exteriores de la autoridad federal y de las colectividades federadas.

El correcto análisis de las actividades exteriores de las colectividades constitutivas del Estado Belga (III) requiere, en primer lugar, que recordemos el Estatuto Jurídico de las Regiones y de las Comunidades (I), y, en segundo lugar, la presentación de las normas constitucionales relativas a sus competencias internacionales, tal como le han sido atribuidas por la Constitución federal (II).

SECCION I LAS REGIONES Y LAS COMUNIDADES, COLECTIVIDADES CONSTITUTIVAS DEL ESTADO FEDERAL

En el juego político belga aparecen dos colectividades lingüísticas, que corresponden a lo que la Constitución revisada designa con los nombres de «Colegio electoral francés» y «Colegio electoral neerlandés».

(1) Fecha de la publicación en el Moniteur Belge de las disposiciones que concretan la revisión constitucional del 5 de mayo de 1993.

dés», llamados a elegir una parte del nuevo Senado. Estas dos colectividades forman la sustancia misma del Estado federal y le exigen a éste que tome sus decisiones de forma consensuada, es decir, que se llegue a una solución negociada, en pie de igualdad, por los representantes de los dos componentes principales de la población belga.

La presencia de una pequeña comunidad de lengua alemana al este del país, y de una capital mayoritariamente habitada por francófonos pero rodeada por la región de lengua neerlandesa, ha hecho más difícil la adaptación de las estructuras del Estado a la diversidad nacional. Esto explica, aunque no justifica, la superposición de tres Comunidades y de tres Regiones en el mismo territorio (1), así como las dificultades que se desprenden de la distribución de competencias entre el poder central y las colectividades federadas (2).

§ 1. El estatuto constitucional de las Regiones y de las Comunidades

Desde 1970, Bélgica comprende tres Comunidades: la Comunidad francesa, que agrupa a los 3,9 millones de belgas francófonos de Valonia y de Bruselas; la Comunidad flamenca, que agrupa a los 5,9 millones de belgas de lengua neerlandesa de Flandes y de Bruselas; y la Comunidad germanófona, que agrupa a 67.000 belgas de lengua alemana. Desde 1980, el Estado belga comprende, además, tres colectividades regionales: la Región valona, cuyo territorio (16.844 km) engloba el de la Comunidad germanófona (854 km); la Región flamenca (13.512 km), a la que la Comunidad correspondiente presta sus órganos; y la Región de Bruselas-Capital, cuyo territorio (162 km) corresponde a la aglomeración bruselense.

Aunque la institución de las Regiones y de las Comunidades es obra del Constituyente belga, es el legislador federal, que se pronuncia con una mayoría especial, quien las ha organizado en sus aspectos esenciales. El sistema institucional y las competencias comunitarias y regionales se han protegido de esta forma contra las modificaciones intempestivas o realizadas contra la voluntad de una de las dos grandes Comunidades. En efecto, el procedimiento de revisión de la Constitución es muy rígido y las leyes especiales requieren, además de los dos tercios de los votos emitidos, la mayoría de los presentes y de los votos en cada grupo lingüístico de cada asamblea legislativa federal, combinada con la mayoría de los dos tercios de los votos emitidos en el seno de cada Cámara.

Las Regiones y las Comunidades son colectividades federadas, dotadas de órganos legislativos, ejecutivos y administrativos propios. Se expresan por medio de un consejo compuesto de mandatarios ele-

gidos por sufragio universal directo y por un gobierno elegido por este consejo. A partir de las próximas elecciones generales, los miembros de los consejos regionales o comunitarios serán elegidos directamente para períodos de 5 años (2). Sin embargo, el Consejo de la Comunidad Francesa comprenderá a los miembros electos del Consejo regional valón, a los que se añadirán diecinueve consejeros regionales bruselenses de lengua francesa, elegidos por el resto de los miembros; y el Consejo flamenco comprenderá, además de los representantes elegidos de la Región flamenca, seis consejeros regionales bruselenses de lengua neerlandesa.

Exceptuando la Región de Bruselas-Capital y la Comunidad germanófona, estas colectividades han recibido, además, un poder parcial de autoorganización (en la jerga belga: «autonomía constitutiva») que pueden ejercer mediante decretos adoptados por mayoría de los dos tercios de los votos emitidos, en las materias definidas en una ley especial.

Los Consejos legislan por medio de decretos que tienen fuerza de ley (3). Los decretos se ejecutan mediante resoluciones del gobierno regional o comunitario. Cada Región o Comunidad dispone también de una administración propia, encargada de poner en práctica la política gubernamental. Además, estas colectividades tienen derecho a crear y a organizar organismos públicos personalizados a los que podrán confiar el ejercicio de una parte de sus atribuciones. En el marco de la presente exposición, se citarán, a modo de ejemplo, el Comisariado de relaciones internacionales de la Comunidad francesa de Bélgica y la Oficina flamenca de Comercio Exterior.

Hay una asimetría entre las instituciones flamencas y las instituciones francófonas. En efecto, las competencias de la Región flamenca y de la Comunidad flamenca se ejercen por medio de una asamblea única y de un gobierno único, llamados Consejo flamenco y gobierno flamenco, mientras que la Región valona y la Comunidad francesa tienen cada una su propia asamblea y su propio gobierno. Sin embargo, la Comunidad francesa ha transferido a la Región valona la parte más importante de las competencias que puede ejercer sobre su territorio, exceptuando la cultura en sentido estricto, la radio y la

(2) El Consejo de la Región de Bruselas-Capital y el Consejo de la Comunidad germanófona son a partir de ahora elegidos directamente. Por el momento, son los parlamentarios nacionales elegidos directamente por la población quienes componen los otros Consejos.

(3) Exceptuando al Consejo de la Región de Bruselas-Capital que dicta órdenes (*ver infra*).

televisión, la enseñanza y el empleo de las lenguas (4). Por otra parte, el grupo lingüístico francés del Consejo regional bruselense y los ministros y secretarios de Estado francófonos del Gobierno regional forman una Comisión comunitaria francesa que, desde el primero de enero de 1994, ejerce por medio de decretos las mismas competencias de la Comunidad francesa en el territorio de la Región de Bruselas-Capital.

La Región de Bruselas-Capital difiere de las otras en ciertos aspectos. Estas diferencias se explican por la cohabitación, en la Región central del país, de francófonos y flamencos, a razón del 85% y del 15% respectivamente. Bruselas-Capital está dotada de un estatuto bilingüe y su consejo regional se compone de dos grupos lingüísticos (uno francófono, otro neerlandófono), al igual que las asambleas legislativas federales. Las normas principales dictadas en la Región no son decretos sino «órdenes» (*ordonnances*) cuyo rango es ligeramente inferior al de las leyes. La Región está asimismo sometida a controles, que se asemejan a una tutela de la autoridad federal, en ciertos ámbitos, con el fin de preservar la función de la capitalidad y el papel internacional de Bruselas. En resumen, bajo la denominación de Comisión comunitaria común, la Región de Bruselas-Capital posee algunas competencias comunitarias (5), que ejerce mediante órdenes adoptadas por la doble mayoría de los grupos lingüísticos existentes en el seno del Consejo regional.

§ 2. El sistema de distribución de competencias

Mientras las Comunidades son el producto de las aspiraciones a la autonomía cultural, las Regiones responden esencialmente a reivindicaciones de autonomía socio-económica. Las Comunidades tienen competencias en materia cultural, de enseñanza, de empleo de las lenguas y en las materias «personalizables» (ayuda a las personas, salud pública, política hacia los minusválidos, protección de la juventud...) mientras que las Regiones están dotadas de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, de protección del medio ambiente, de política económica, de política agrícola, de infraestructuras, de empleo, de red v'aria y de transportes...

Las reglas de atribución de estas competencias materiales no son totalmente rígidas, ya que la cuarta reforma del Estado ha permitido

(4) Ver *infra*, 2.

(5) En las materias denominadas «personalizables». Ver *infra* 2.

al Consejo de la Comunidad francesa decidir, de común acuerdo con el Consejo regional valón y con los miembros del grupo lingüístico francés del Consejo regional bruselense, la transferencia del ejercicio de numerosas competencias de la Comunidad francesa a la Región valona y a la Comisión Comunitaria francesa de Bruselas-Capital.

En 1993, una nueva disposición constitucional atribuyó a las Regiones y a las Comunidades el derecho a concluir tratados internacionales sobre materias que entran dentro del ámbito de sus respectivas competencias, así, el poder de actuar en nombre del Estado belga en el seno de las organizaciones internacionales o supranacionales cuyas finalidades engloben, total o parcialmente, los ámbitos de las competencias regionales o comunitarias.

Las competencias de las Regiones y de las Comunidades son, en principio, exclusivas. Las recientes reformas institucionales han introducido, sin embargo, varias materias que son competencia conjunta de distintos niveles de poder. Por ejemplo, en el ámbito del comercio exterior, las Regiones llevan a cabo su política de mercados y de exportaciones, sin perjuicio de una competencia federal de promoción, de coordinación y de garantía contra los riesgos. Se puede ver aquí una competencia «compartida» entre la autoridad federal y las autoridades regionales, que son las únicas que están dotadas de los medios de aplicación de esta política. En cuanto al poder fiscal, es una competencia concurrente, las Regiones y las Comunidades solamente pueden establecer impuestos en los ámbitos que no son objeto de una imposición fiscal federal.

Una característica fundamental del sistema belga de distribución de las competencias se deriva del hecho de que, contrariamente a la mayoría de los sistemas federales, es el poder central quien tiene actualmente la competencia residual, mientras que las Regiones y las Comunidades están investidas de competencias de atribución, enumeradas con carácter exhaustivo por la Constitución federal y por las leyes que la completan. Esta situación está llamada a evolucionar puesto que la Constitución transferirá la competencia residual a las Regiones y a las Comunidades, según lo que se prevea en una ley especial, en la fecha de entrada en vigor del artículo constitucional que debería enumerar las competencias exclusivas de la autoridad federal.

Con el fin de garantizar el reparto de las competencias respectivas del Estado federal, de las Regiones y de las Comunidades, el Constituyente ha creado una jurisdicción especializada: el Tribunal de Arbitraje. Con una composición lingüística paritaria, este Tribunal anula las leyes, decretos y órdenes que invadan las competencias legislativas del Estado federal o de una de las unidades constitutivas.

A este Tribunal podrán recurrir cualquier particular que justifique un interés, el Consejo de ministros federales, los gobiernos regionales o comunitarios o los presidentes de las asambleas legislativas. A este control por vía de acción se añade el control ejercido tras un reenvío prejudicial por una autoridad judicial o administrativa.

Para los actos afectados de un vicio análogo, el control es ejercido por los tribunales y por la autoridad administrativa. El Consejo de Estado puede anular los actos administrativos afectados por exceso de competencia y los tribunales pueden negarse a aplicarlos.

SECCION II LAS COMPETENCIAS INTERNACIONALES DE LAS REGIONES Y DE LAS COMUNIDADES

En virtud del artículo 167 de la Constitución belga (6) y de una ley especial de 5 de mayo de 1993, las Regiones y las Comunidades disponen, en adelante, del derecho a concluir tratados en su ámbito de competencia. Además, la autoridad federal está obligada a emplear otros poderes de orden externo, ya sea a petición de las colectividades federadas o bien conjuntamente con ellas. Junto a las competencias atribuidas exclusivamente a las Regiones y a las Comunidades (1), caben, por lo tanto, otras competencias que el Estado federal ejercerá a petición de las mismas (2), así como aquellas otras competencias que son ejercidas conjuntamente por la colectividad general y por las colectividades particulares (3).

§ 1. Las competencias exclusivas de las Regiones y de las Comunidades

A) La cooperación internacional

La Constitución belga reserva a las Regiones y a las Comunidades «la competencia de regular la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados, en las materias que son de su competencia por la Constitución o en virtud de ella» (art. 167 párrafo 1.º).

La «regulación» de la «cooperación internacional» es una fórmula que pretende cubrir todas las modalidades de ejercicio de las competencias en el ámbito de las relaciones internacionales, con la condición de que éstas se refieran a materias que pertenecen a las Regiones

(6) Coordinado el 17 de Febrero de 1994.

y a las Comunidades. Estas «modalidades» comprenden no sólo la función normativa, sino también el derecho a concluir tratados y todos los mecanismos que aseguran la participación de las Regiones y de las Comunidades en la dirección de las relaciones exteriores de Bélgica. No se extiende, por el contrario, al derecho de legación ni a la participación autónoma en conferencias y organizaciones internacionales.

Esta disposición se presenta principalmente como una norma de distribución de competencias: significa que la dirección de las relaciones internacionales escapa a la autoridad federal cuando estas relaciones se refieran a materias que corresponden a las Regiones y a las Comunidades. Sin embargo, conviene matizar esta afirmación, tal y como se verá más adelante (7).

B) La conclusión de tratados internacionales

1. LA ATRIBUCION Y LOS LIMITES DEL TREATY-MAKING POWER

Desde el 15 de julio de 1988, las Comunidades francesa y flamenca tienen teóricamente el poder de «regular por decreto (...) la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados» en las materias que entran dentro del ámbito de su competencia normativa (8). Desde el 20 de enero de 1989, el Consejo de la Comunidad germanófona está igualmente habilitado para «regular por decreto (...) la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados», cuando se trate de materias en las que el Consejo disponga de competencia para dictar decretos.

A partir del 5 de mayo de 1993, la disposición constitucional, convertida en el artículo 167, precisa que los gobiernos regionales y comunitarios «concluyen, cada uno en lo que le concierne, tratados que se aplican a materias que entran dentro del ámbito de la competencia de su Consejo» (9). De esta forma, la Constitución atribuye a las Regiones la misma competencia internacional que a las Comunidades pero no se la concede a la *Comisión comunitaria común* ni a la *Comisión comunitaria francesa* de Bruselas-Capital. Los tratados relativos

(7) Ver infra 3 A.

(8) Con excepción del empleo de las lenguas.

(9) Las Comunidades francesa y alemana quieren que se les reconozca de esta forma el derecho a concluir tratados en materia lingüística, cosa que no permitían las disposiciones de los artículos 127 y 128 de la Constitución antes de su modificación implícita por la revisión del 5 de mayo de 1993.

a las materias que corresponden a estas comisiones seguirán siendo concluidos por el Rey en nombre de Bélgica.

Los términos inequívocos del artículo 167 ponen término asimismo a la controversia que surgió a propósito del carácter exclusivo o no del *treaty-making power* de las Comunidades. De ahora en adelante, ya no hay lugar a dudas: la competencia convencional internacional está dividida entre el Estado federal, las Regiones y las Comunidades siguiendo el esquema de reparto de las atribuciones legislativas y administrativas. El Estado federal ya no puede concluir tratados en materias regionales o comunitarias.

La ley especial de reformas institucionales (10) enumera las condiciones que permiten a la autoridad federal suspender la negociación e incluso la ejecución de un tratado regional o comunitario (11). De esta forma, la ley precisa los límites materiales del *treaty-making power* de las colectividades constitutivas del Estado.

La limitación más importante es, sin lugar a dudas, la obligación de respetar las «obligaciones internacionales o supranacionales de Bélgica» (art. 81. § 4, 4.º). Formulada en términos especialmente amplios, este primer límite considera no sólo los compromisos internacionales convencionales o unilaterales actuales y futuros del Estado federal, sino también las obligaciones que incumben a Bélgica, como a otros Estados, en virtud del Derecho de gentes consuetudinario, de los principios generales del Derecho «reconocidos por las naciones civilizadas» o de los principios axiomáticos del orden jurídico internacional.

La ley especial exige, por otra parte, que los tratados regionales o comunitarios se concluyan únicamente con Estados o con organizaciones internacionales reconocidos por Bélgica (12) y que mantengan con ella relaciones diplomáticas (art. 81, párrafo 4). Si las relaciones

(10) Esta ley está expresamente habilitada por el Constituyente para «adoptar» las modalidades de conclusión «de los tratados regionales y comunitarios» (art. 127, § 1.º, apartado 2, y 128, § 1.º, apartado 2; art. 167 párrafo 4).

(11) Bajo la vigilancia federal de la conclusión y de la ejecución de los tratados regionales o comunitarios, ver, *infra*.

(12) «Las Organizaciones internacionales serán consideradas como reconocidas (...) si Bélgica es miembro de ellas o si está acreditada ante ellas». En cuanto al reconocimiento de los Estados federados que gozan del derecho a concluir tratados, se realizaría implícitamente en el reconocimiento del propio Estado federal (Doc. parl., Senado, sesión extraordinaria 1991-1992, n.º 457/1, p. 4). Sobre el carácter artificial de estos pretendidos reconocimientos, ver J. VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, París, Pedone, 1975, p. 169; Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, París, L.G.D.J., 1984, pp. 117 y 380, n.º 79 y 283.

entre Bélgica y la Parte contratante extranjera se rompen, se suspenden o quedan gravemente comprometidas (13), la Conferencia interministerial de Política extranjera (14) y, si no se logra el consenso en su seno, el gobierno federal, pueden oponerse a la conclusión o a la ejecución del tratado regional o comunitario. De una manera más general, corresponde a esta conferencia interministerial y, posteriormente, al Rey, mediante recurso al Consejo de Estado, apreciar si el tratado en proyecto (o en curso de ejecución) responde a las condiciones prescritas (ver. *infra*, C).

2. LAS MODALIDADES DE CONCLUSION

El artículo 167 de la Constitución indica claramente que los gobiernos de una Región o de una Comunidad son los únicos habilitados para concluir tratados en nombre de sus colectividades respectivas. Siendo esto así, el Derecho internacional no excluye de ninguna manera que los ministros presidentes o los ministros de relaciones internacionales, e incluso otros ministros técnicamente competentes, de los gobiernos regionales o comunitarios puedan, llegado el caso, ser considerados como representantes de su Región o de su Comunidad en todos los actos relativos a la conclusión de un tratado, sin tener que demostrar que disponen de plenos poderes.

Según el artículo 16, párrafos 1.º y 2.º, de la ley especial de reformas institucionales, el Consejo concernido da su «asentimiento a los tratados en las materias de su competencia. Los tratados (...) son presentados al Consejo competente por su Gobierno». La regla citada es igualmente aplicable a la Comisión comunitaria común (15) así como, según parece, a la Comisión comunitaria francesa de Bru-

(13) Según la ley especial de 5 de mayo de 1993, esta condición implica «una decisión o un acto del Estado», por ejemplo, «la revocación de un embajador o una decisión de suspensión de la cooperación o de un acuerdo comercial existente».

(14) En virtud del artículo 31 bis de la ley ordinaria de reformas institucionales de 9 de agosto de 1980, el Comité de concertación entre el gobierno federal y los gobiernos regionales o comunitarios puede, con el fin de promover la concertación y la cooperación entre el Estado, las Comunidades y las Regiones, constituir comités especializados llamados «conferencias interministeriales». La concertación se desarrolla entre los miembros interesados del gobierno nacional y de los gobiernos regionales o comunitarios. En marzo de 1992, una decisión del Comité de concertación elevó a 16 el número de conferencias. Entre estas «conferencias» especializadas, la *Conferencia interministerial de política exterior* se formalizó el 6 de octubre de 1992. El Ministerio federal de Asuntos exteriores asume la presidencia y la secretaría.

(15) Ley especial del 12 de enero de 1989 relativa a las instituciones bruselenses, art. 63.

selas-Capital (16). La propia Constitución precisa, en su artículo 167, párrafo 3, que «estos tratados no producen efectos sino después de haber recibido el asentimiento del Consejo».

Ya antes de la revisión constitucional de 1993, se admitía generalmente que se trataba de un procedimiento que permitía a los tratados tener efecto en el orden jurídico en la Región o en la Comunidad interesada. Esta interpretación ha quedado consagrada expresamente hoy en día por el artículo 167, § 3, de la Constitución. En cuanto a la forma del asentimiento, se tratará en la práctica de la adopción de un decreto, aunque ninguna disposición constitucional o legal lo prescriba expresamente (17).

3. LA VIGILANCIA FEDERAL

Con el fin de establecer el modo en función del cual las Regiones y las Comunidades deben concluir sus tratados, el legislador especial implantó un mecanismo de vigilancia de su ejercicio. Dejando de lado la aprobación federal que conocen los Derechos constitucionales alemán, austriaco o suizo, optó por un sistema de información previa, y, posteriormente, de concertación entre el Estado y sus unidades constitutivas, y finalmente de suspensión federal sometida al control de legalidad del juez administrativo (18).

En una primera fase, los gobiernos regionales o comunitarios «previamente informan al Rey de su intención de iniciar negociaciones con el fin de concluir un tratado o cualquier otro acto jurídico consecutivo que deseen realizar con vistas a la conclusión del tratado». El Consejo de ministros federales dispone a continuación de 30 días para comunicar al gobierno interesado así como al Presidente de la Conferencia interministerial de política exterior que hay objeciones al tratado considerado. Entonces el procedimiento de negociación queda provisionalmente suspendido, hasta que «la conferencia interministerial compruebe que ya no cabe ninguna objeción para proseguir el procedimiento de conclusión del tratado». Esta decisión deberá ser tomada por consenso en el plazo de

(16) Los decretos de julio de 1993 que atribuyeron el ejercicio de ciertas competencias de la Comunidad francesa a la Región valona y a la Comisión comunitaria francesa prevén que esta Comisión «tiene las mismas competencias que las atribuidas a la Comunidad, y concretamente, las contempladas en los artículos (...) 16(...) de la ley especial del 8 de agosto de 1980».

(17) Ver en este sentido, mi artículo en la *Revue belge de droit international*, 1978-1979, pp. 201-202.

(18) Ley especial de 8 de agosto de 1980, art. 81, párrafos 2 a 5.

los 30 días siguientes. Si expira este plazo antes de que se logre alcanzar un consenso, la suspensión finalizará 30 días después, de no ser que un decreto real deliberado en Consejo de Ministros y motivado por la existencia de uno o de varios límites materiales enumerados en el artículo 81, párrafo 4 de la ley especial (ver *supra*), la confirme antes del plazo de expiración. El gobierno regional o comunitario podrá entonces presentar un recurso de anulación de este decreto ante el Consejo de Estado.

Puesto que le corresponde al Consejo de ministros, de composición lingüística paritaria, asumir la responsabilidad política última de la vigilancia federal, este régimen garantiza a las colectividades minoritarias la posibilidad de un examen contradictorio de sus iniciativas internacionales, respetando lo que se ha convenido en llamar la «igualdad de las armas».

Sobrepasando lo prescrito en el artículo 167 de la Constitución, el legislador especial ha previsto igualmente un procedimiento que permite suspender la ejecución de tratados regionales o comunitarios por los mismos motivos que los que son susceptibles de justificar la suspensión de su negociación. Se siguen las mismas normas que en el procedimiento de vigilancia preventiva.

La suspensión unilateral de la ejecución del tratado por el Estado federal puede exponerle al cuestionamiento de su responsabilidad internacional por incumplimiento de las obligaciones contraídas por la Región o la Comunidad con respecto a la parte contratante extranjera, excepto en el caso de que la suspensión de la ejecución del tratado haya sido decidida por violación de una regla de fundamental importancia relativa a la competencia para concluir el tratado (19). Entonces, este procedimiento, que ya no es satisfactorio con respecto a las exigencias de la Constitución, tampoco lo es con respecto al Derecho de gentes. Si existen obstáculos de Derecho o de hecho, según el gobierno belga, a la aplicación de un tratado regional o comunitario en vigor, la autoridad federal debería obtener su denuncia por la Región o la Comunidad que lo ha firmado o dotarse de los medios jurídicos necesarios para denunciarlo ella misma.

(19) En tal caso, Bélgica podrá evitar su responsabilidad internacional puesto que el consentimiento inicial estaba viciado y el tratado era nulo, en su totalidad o en parte. Ver, sobre este tema Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées*, n.º 218 y 223, pp. 292-293 y 298-299.

C) *La representación internacional de Bélgica por las Regiones y las Comunidades*

El artículo 92 bis, párrafo 4bis, de la ley especial de reformas institucionales pretende regir, por una parte, la representación de Bélgica ante las instituciones internacionales y, por otra parte, la representación de Bélgica en el seno de estas mismas instituciones cada vez que éstas realizan actividades cuya competencia se considera exclusivamente regional o comunitaria.

1. EN EL SENO DE CONFERENCIAS O DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La ley especial prevé que los gobiernos regionales o comunitarios sustituyan automáticamente al Rey, al Consejo de Ministros, a un Comité ministerial federal o a un ministro federal siempre que una ley o un decreto real atribuya competencias a estos últimos en materias que actualmente corresponden a las Regiones y a las Comunidades.

¿Por qué no haber concedido a las unidades constitutivas del Estado un derecho de participación autónomo en las conferencias y en las organizaciones internacionales? La respuesta es doble. *En el orden internacional*, esta participación supone, bien que los participantes en la Conferencia admiten esta presencia desacostumbrada, bien que así lo ha previsto el acto constitutivo de la Organización. Sin embargo, por razones bien comprensibles, los casos de participación autónoma de Estados federados en organismos interestatales son rarísimos en la época contemporánea (20). *En el orden interno* esta participación deberá ser —como en el caso de los tratados— autorizada por la Constitución; sin embargo el artículo 107 de la Constitución, que no puede ser revisado en el curso de la legislatura actual, no regula sino el derecho de legación del *Estado federal*.

La sustitución así practicada no basta para regular «el procedimiento relativo a la toma de posición [belga] y a la actitud a adoptar ante la ausencia de consenso». Podrán presentarse problemas de coordinación ya sea entre las unidades constitutivas del Estado, ya sea con éste último. Esta es la razón por la cual el artículo 92bis, párrafo 4bis, de la ley especial de reformas institucionales impone a la autoridad federal, a las Regiones y a las Comunidades la conclusión de un

(20) Ver, Y. LEJEUNE, op. cit., n.º 34, pp. 58 y 59.

«acuerdo de cooperación» a este respecto (21). Esta disposición debe relacionarse con el artículo 81, párrafo 6 de la ley especial, que autoriza a los gobiernos regionales y comunitarios a comprometer a Bélgica en el seno del Consejo de las Comunidades Europeas «en el que uno de sus miembros representa a Bélgica».

Hoy en día, las Comunidades han organizado un sistema de rotación que permite a sus gobiernos respectivos representar a Bélgica por turnos. Este sistema está oficialmente consagrado para la participación en el Consejo de las Comunidades Europeas cuando se trate de materias regionales, culturales, «personalizables» y de enseñanza (22).

2. ANTE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El artículo 92 bis, párrafo 4bis, de la ley especial evoca igualmente la asociación de las colectividades federadas a las relaciones diplomáticas mantenidas por Bélgica con instituciones internacionales o supranacionales activas en ámbitos que son competencia exclusiva de las Regiones o de las Comunidades.

El legislador especial impone al gobierno federal la inclusión de representantes de las Regiones o de las Comunidades en las misiones permanentes del Estado ante ciertas organizaciones internacionales. La competencia otorgada a las colectividades federadas consiste en la designación de «delegados» o de «agregados» considerados como representantes de Bélgica ante los organismos internacionales y colocados, en Derecho, bajo la autoridad diplomática del jefe de delegación.

Es particularmente asombroso comprobar que el legislador especial no supo aprovechar la ocasión para regular de la misma forma la asociación de las Regiones y de las Comunidades a la representación de Bélgica ante Estados extranjeros, cuando algunos acuerdos políticos anteriores consagraban la misma solución (23). Estos acuerdos provisionales deberán ser reemplazados por acuerdos de cooperación establecidos en buena y debida forma, al menos en lo referente a la composición de la representación del Estado ante ciertas organizaciones internacionales.

(21) Se trata de un acuerdo de cooperación «obligatoria». La obligación de concluir semejante acuerdo no está provista de otra sanción que el mantenimiento en vigor, a título transitorio, del sistema de concertación regulado por el apartado 2 del párrafo 4bis. Por lo demás, ver infra 3 C.

(22) Ver la contribución de J.-L. VAN BOXSTAEL en la presente obra.

(23) Ver, infra, la sección III, 2.

§ 2. Las competencias ejercidas por el Estado federal a petición de las Regiones o de las Comunidades

Las relaciones multilaterales no podrían acomodarse siempre con el respeto escrupuloso del reparto de competencias internas en el seno de cada Estado federal y, por otra parte, la atribución de un *jus tractati* autónomo a las colectividades federadas no podría hacer olvidar que éstas no están colocadas bajo la influencia directa y exclusiva del Derecho de gentes. Al tratarse de las Regiones y de las Comunidades belgas, el Constituyente y el legislador especial han imaginado tres tipos de remedios para superar estas dificultades. En primer lugar, requerir a la autoridad federal que denuncie los compromisos internacionales antiguos; en segundo lugar, que cite ante una jurisdicción internacional a un sujeto del Derecho de gentes por cuenta exclusiva de las colectividades federadas. Por último, permitirles que ejerzan *conjuntamente* con la autoridad federal *competencias idénticas* a las que goza esta última en su campo de acción (ver en este sentido *infra*, 3).

A) La denuncia de los antiguos tratados referentes a materias regionales o comunitarias

La atribución a las Regiones y a las Comunidades de un *treaty-making power* exclusivo en su ámbito de competencias no pone término automáticamente a los tratados anteriores de Bélgica sobre estas materias. Esta es la razón por la cual el artículo 167, párrafo 5, de la Constitución concede al Rey el derecho a denunciar los tratados concluidos antes del 18 de mayo de 1993 y que se refieren a materias regionales o comunitarias, «de común acuerdo con los gobiernos de Comunidad o de Región concernidos». Asimismo, el Rey los denuncia si estos gobiernos «le invitan a ello». Estas disposiciones permiten que el Rey tome la iniciativa de denunciar tales tratados mediante acuerdo previo de todos los ejecutivos interesados, pero además le obligan a denunciarlos si estos ejecutivos se lo piden (24).

En caso de desacuerdo entre los gobiernos concernidos, cualquiera de entre ellos «puede recurrir a la Conferencia interministerial de política exterior, que toma una decisión en el plazo de 30 días, según el procedimiento del consenso (25). Cuando no se logra alcanzar el

(24) *Doc. parl.*, Senado, ses. extr. 1991-1992, n.º 100/161, p. 6; *Doc. parl.*, Senado, ses. extr. 1991-1992, n.º 457/1, p. 6.

(25) Este consenso puede lograr como resultado la retirada de la demanda de denuncia o, por el contrario, la denuncia del tratado por todas las Regiones o Comunidades interesadas, incluso la conclusión de otro tratado (discusión del art. 2 de la proposición convertida en la ley especial de 5 de mayo de 1993: *Doc. parl.*, Senado, ses. extr. 1991-1992, n.º 457/1 p. 6).

consenso, el Rey negocia con la Parte contratante una denuncia parcial del tratado» (ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980, art. 81, § 8). Se trata, añaden los trabajos preparatorios, de una obligación de medios y no de resultado (26).

La atribución al Rey del poder de denunciar los tratados concluidos anteriormente en materias que ahora son regionales o comunitarias fue dictada por imperativos prácticos. Los Estados o las organizaciones internacionales con las que se celebraron los «antiguos» tratados aceptarían más fácilmente poner término a sus relaciones convencionales con Bélgica en tales materias, si su interlocutor es el Jefe del Estado que anteriormente concluyó estos tratados.

Puede ser tentador considerar que semejante poder es ejercido por el Rey en tanto que órgano de las Regiones o de las Comunidades. En esta perspectiva, el Jefe del Ejecutivo federal actúa no en nombre del Estado sino en nombre de las colectividades que lo constituyen. Esta interpretación es, a primera vista, la más plausible puesto que la competencia de concluir —y por lo tanto de denunciar— tales tratados corresponde únicamente a las Regiones y a las Comunidades desde el 18 de mayo de 1993. El hecho de que el Rey pueda tomar la iniciativa de semejante denuncia podría sin embargo requerir otra interpretación, según la cual el propio Estado federal sería de esta forma titular de una competencia «vinculada», ejercida con el acuerdo o a petición de las Regiones o de las Comunidades.

B) La utilización del derecho del Estado federal a ejercer acciones ante la justicia internacional

Las colectividades federadas no tienen la facultad de poner una demanda ante un juez internacional con motivo del comportamiento de un Estado extranjero o de una organización internacional que constituiría, según ellas, un hecho internacionalmente ilícito causante de un daño contra ellas, directa o indirectamente. Es así por lo que el artículo 81, párrafo 7, de la ley especial permite que, en adelante, toda Región o Comunidad interesada pueda presentar su reclamación ante la autoridad federal con el fin de que el Estado la lleve ante la justicia «internacional o supranacional».

Durante las negociaciones intergubernamentales que han llevado a la firma del Tratado de Maastricht, las Regiones y Comunidades belgas así como los Länder alemanes reclamaron un acceso directo al

(26) *Doc. parl.*, loc. cit.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (27), a semejanza de los Estados a los que el art. 173 del Tratado de Roma concede el derecho de introducir un recurso de anulación de los actos decisorios del Consejo y de la Comisión. Las colectividades belgas y alemanas no obtuvieron el derecho de recurso que solicitaban. De tal forma que se ha buscado la solución en el Derecho interno.

Técnicamente, el artículo 81, párrafo 7, distingue dos hipótesis: bien la contestación se refiere al ejercicio de las competencias regionales o comunitarias y, en este caso, las Regiones y las Comunidades interesadas recurren al Estado federal con el fin de que éste último utilice su competencia de actuar ante la justicia internacional a su demanda y por su cuenta; bien la controversia no se refiere exclusivamente a materias que son competencia de las Regiones o de las Comunidades, en cuyo caso estamos en presencia de una forma de competencia «conjunta» (ver, en este sentido la sección III).

§ 3. Las competencias conjuntas del Estado federal, de las Regiones y de las Comunidades

Las competencias «conjuntas» del Estado y de sus colectividades constitutivas se ejercen conjuntamente, normalmente mediante un único y mismo acto jurídico internacional a cuyo cumplimiento concurren tanto los órganos del Estado como los de las Regiones o de las Comunidades. Estas competencias comprenden la coordinación de la política exterior de Bélgica, la conclusión de tratados que tratan al mismo tiempo de materias federales, regionales o comunitarias así como la asociación de las colectividades federadas a la representación internacional del Estado y al ejercicio del derecho que éste tiene de actuar ante la justicia internacional.

A) La coordinación de la política exterior

Aunque la Constitución reconoce la competencia exclusiva de las colectividades federadas en materia de «cooperación internacional», conserva sin embargo para el Rey la «dirección de las relaciones internacionales». Esto significa que la autoridad federal seguirá deter-

(27) Sobre este tema, ver, por ejemplo, J. VAN GINDERACHTER, «La stratégie régionale de la Communauté européenne et la réaction des Etats: De l'Acte unique européen de 1986 au Traité de Maastricht de 1992», en *La décentralisation française et l'Europe*, París, Pouvoirs Locaux, 1993, pp. 141-153, aquí p. 146.

minando la política exterior del país (28). En efecto, el poder del Rey de dirigir las relaciones internacionales no se refiere únicamente a las materias que son de la competencia federal interna, sino también a los grandes ejes de la política exterior del país en su conjunto, la cual tiene, sin duda, alguna incidencia en la política de las Regiones y de las Comunidades. La «dirección de las relaciones internacionales» permite, por ejemplo, que la autoridad federal reconozca a los Estados, que establezca y mantenga con ellos relaciones diplomáticas y consulares, o incluso que tome medidas legítimas contra Estados que hayan lesionado los intereses de Bélgica o violado el Derecho internacional.

Sin embargo, la autoridad federal debe limitarse a trazar las líneas directrices de la política exterior y a hacer respetar los límites del *treaty-making power* de las Regiones y de las Comunidades sobre la base de criterios objetivos. Por lo demás, la coordinación, en Bélgica, es el resultado necesario de una colaboración entre interlocutores iguales, autónomos pero solidarios. De esta forma, se presenta como una verdadera competencia *conjunta* del Estado federal, de las Regiones y de las Comunidades.

Para lograr esta armonización se han creado diversas estructuras, en particular, el Comité de Concertación y la Conferencia interministerial de política exterior. También se han organizado procedimientos: la información regular facilitada por el gobierno federal, la concertación, la asociación en las negociaciones diplomáticas y en los procedimientos judiciales internacionales o también la conclusión de acuerdos de cooperación entre el Estado federal y las colectividades federadas.

B) La conclusión de tratados «mixtos»

Las relaciones multilaterales en las que participa Bélgica requieren con frecuencia la conclusión de tratados cuyo objeto es también competencia de las Regiones y de las Comunidades en el orden interno. Estos tratados reciben el nombre de «mixtos». El reparto de la competencia internacional entre el Estado Federal y las colectividades federadas debería entonces mostrar, para un único y mismo acto internacional, varias Partes contratantes del lado belga. Así es como habrían debido concluirse algunos convenios como el Tratado de Maastricht, el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (E.E.E.) o los

(28) *Doc. parl.*, Cámara Repres., ses. ord. 1992-1993, n.º 797/3, p. 5.

Acuerdos de Lomé si se hubiera revisado antes la disposición convertida en el artículo 167 de la Constitución. Basta con indicar la necesidad existente de organizar un procedimiento simplificado de negociación, de firma, de aprobación y de ratificación de tales tratados.

El artículo 167, párrafo 4, de la Constitución confía a la ley especial «la adopción de las modalidades de conclusión» de los tratados mixtos. Lejos de regular él mismo la cuestión, el legislador especial del 5 de mayo de 1993 se contentó con disponer que «la autoridad nacional, las Comunidades y las Regiones concluyen en todo caso un acuerdo de cooperación sobre las modalidades de los tratados que no se refieren exclusivamente a materias que son competencia de las Comunidades y de las Regiones» (art. 92bis, párrafo 4ter.)

¿En qué consistirán estas «modalidades»? El acuerdo de cooperación concluido el 8 de marzo de 1994 (29) comprende a este respecto unas disposiciones relativas a los siguientes puntos:

— una fase de información recíproca y de determinación del carácter «mixto» del tratado en proyecto, en el seno de la Conferencia interministerial de política exterior;

— una «asociación» de los gobiernos de Región o de Comunidad en las discusiones, como se contemplaba en el antiguo artículo 81 de la ley especial de reformas institucionales (30), pero en pie de igualdad y bajo la «dirección coordinadora» del Ministro federal de Asuntos Exteriores o del embajador belga correspondiente;

— después de su firma por los representantes del Estado federal y de las colectividades federadas (31), el tratado es sometido al asentimiento de todas las Asambleas parlamentarias competentes;

— en el momento en que todas las asambleas hayan dado su conformidad, el tratado será ratificado por el gobierno federal que lo registrará en la Secretaría de la ONU.

Esta fórmula aparece a los ojos del Constituyente como una garantía de la autonomía de las Regiones y las Comunidades. «De esta

(29) No publicado.

(30) Esta disposición impuso la asociación de los ejecutivos regionales o comunitarios de Bélgica en las materias internacionales o comunitarias, pero no precisaba la manera en que estos ejecutivos debían asociarse. Poco a poco, a base de tanteos, las partes interesadas determinaron las distintas modalidades de esta asociación, que iba desde la consulta previa con respecto a las instrucciones destinadas a los negociadores, hasta el dictamen previo a la firma o a la ratificación de los tratados, pasando por la participación activa y directa de los ejecutivos o de sus representantes en las conversaciones internacionales. Ver la práctica indicada en *Les relations extérieures des Communautés et des Régions* (II), Cahiers Constitutionnels, 1986/3-4, pp. 47-51 y 90-105.

(31) No está excluido que una Región o una Comunidad delegue en un ministro federal o en un embajador de Bélgica para firmar el tratado en su nombre.

manera, la participación de nuestro país en las relaciones jurídicas internacionales no podrá afectar a la competencia exclusiva de las entidades federadas *sin el consentimiento explícito* de éstas» (32).

Este sistema parece un nuevo «compromiso de Lindau» puesto que permite al Rey, con el consentimiento de las Regiones y las Comunidades interesadas, ratificar en nombre de Bélgica tratados multilaterales que se refieren a materias no federales, a pesar de la competencia exclusiva de las Colectividades federadas en estos ámbitos. Sin embargo, no podrá eludir la inclusión de una «reserva federal» cuando una Región o una Comunidad se niegue a negociar o a firmar un tratado cuya conclusión haya sido estimada necesaria por la Conferencia interministerial.

Conviene notar que el artículo 16, párrafo 2 de la ley especial de reformas institucionales prescribe una información previa de los Consejos regionales y comunitarios, similar a la establecida por la Constitución en favor de las Cámaras legislativas federales (33), «desde el momento de la apertura de negociaciones en vista de toda revisión de los Tratados de las Comunidades Europeas, así como de los tratados y actos posteriores que los han modificado o completado (...), (los Consejos deberán tener) conocimiento del proyecto de tratado antes de su firma» (34).

C) *La asociación al ejercicio de competencias internacionales del Estado federal*

Primera hipótesis: el artículo 92bis, párrafo 4ter, de la ley especial dispone también, en combinación con el artículo 81, párrafo 7, que en el caso de que una controversia internacional «no se refiera exclusivamente a materias en las que las Comunidades o las Regiones sean competentes por o en virtud de la Constitución, el Estado actúa de conformidad con un acuerdo de cooperación» que la autoridad nacional, las Comunidades y que las Regiones deben, en todo caso, concluir para determinar «las modalidades en función de las cuales se emprenden acciones ante una jurisdicción internacional o supranacional».

El caso concreto considerado es aquel en el que las Regiones o las Comunidades estiman internacionalmente ilícito un acto jurídico o

(32) *Doc. parl.*, Senado, ses. extr. 1991-1992, n.º 100/16-2.º, p. 3 (itálicas añadidas). «El sistema implantado (...) se aplica también a los tratados contemplados en el artículo 25 bis de la Constitución», convertido en el artículo 34 de la Constitución (n.º 100/16-1.º, p. 4).

(33) Const., art. 168.

(34) Ver la contribución de J.-L. VAN BOXSTAEL.

un comportamiento de un órgano de otro Estado o de una organización internacional en un ámbito «mixto», es decir, en materias que son de su competencia interna sólo en parte. Tanto la autoridad federal como las colectividades federadas están implicadas en la controversia. Es, por lo tanto, *conjuntamente*, según el modo fijado por un acuerdo de cooperación «obligatorio» (35), como la colectividad general y la colectividad particular deberán tomar la decisión de citar a la persona de Derecho internacional, en nombre del Estado belga, ante un tribunal arbitral o ante una jurisdicción internacional institucionalizada. Este procedimiento interesa muy especialmente a los contenciosos que llegan al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (36).

Mientras se produce este acuerdo de cooperación, el artículo 92, párrafo 4ter, apartado 2, de la ley especial obliga a la autoridad federal a «asociar» a los gobiernos regionales o comunitarios a las acciones intentadas por el Estado. Según los trabajos preparatorios de la ley especial de 5 de mayo de 1993, el sentido de esta «asociación» no podría presentar dudas: «el Estado *debe citar* cuando se trate de materias que sean competencia exclusiva de las Comunidades y de las Regiones por o en virtud de la Constitución» (37).

Segunda hipótesis: el artículo 92bis, párrafo 4bis, de la ley especial remite asimismo a los acuerdos de cooperación la reglamentación de la asociación de las Regiones y de las Comunidades en la representación internacional del Estado *en y ante* las organizaciones intergubernamentales o supranacionales. Se ha presentado este procedimiento anteriormente como una competencia exclusiva de las colectividades federadas (38). Sin embargo, hay que reconocer que, muy frecuentemente, estos organismos internacionales no tienen como misión exclusiva la de perseguir los intereses comunes de sus Estados miembros en materias consideradas por Bélgica como puramente regionales o comunitarias. Nuevamente, las autoridades federadas se encuentran, por lo tanto, en situación de ejercer *conjuntamente* con las autoridades federales un atributo de la personalidad internacional del Estado.

En razón de la multiplicidad de hipótesis a considerar, el legislador especial ha previsto prudentemente la posibilidad de concluir acuerdos

(35) La obligación de concluir este tipo de acuerdo no lleva más sanción que el mantenimiento en vigor, a título transitorio, del régimen de asociación establecido por el apartado 2 del párrafo 4ter.

(36) Ver la contribución de J.-L. VAN BOXSTAEL.

(37) *Doc. parl.*, Senado, ses. extr. 1991-1992, n.º 457/1, p. 7.

(38) Ver *supra*, 1-C.

de cooperación diferentes, según que interesen a las Comunidades o a las Regiones o, incluso, en función de las características propias de ciertas organizaciones internacionales

SECCION III LAS ACTIVIDADES EXTERIORES DE LAS REGIONES Y DE LAS COMUNIDADES

Para comodidad de la exposición, se establecerá la diferencia entre la conclusión de convenios con autoridades u organismos públicos extranjeros (§ 1) y el mantenimiento de relaciones no convencionales, principalmente mediante una presencia permanente en el extranjero y mediante la asociación en la representación internacional del Estado federal (§ 2).

§ 1. Las relaciones convencionales

A) *Los acuerdos internacionales o transnacionales concluidos con miembros de la comunidad internacional*

Antes de la revisión constitucional de 1993, las Comunidades y las Regiones estaban privadas del derecho a concluir tratados y los acuerdos que han celebrado con miembros de la comunidad internacional deben ser analizados como acuerdos transnacionales (39). Este punto de vista no era, sin embargo, el del Ejecutivo de la Comunidad francesa, que, desde 1988, estimó que podía concluir varios acuerdos de cooperación con Estados independientes o con colectividades federadas dotadas de *treaty-making power* (40).

Se trata en realidad de contratos de Derecho público, sometidos a la *lex contractus* definida por el propio contrato y, de forma subsidiaria,

(39) La sección de legislación del Consejo de Estado se ha pronunciado en dos ocasiones en este sentido, el 28 de febrero de 1989 y el 5 de febrero de 1990 respectivamente, a propósito de acuerdos de cooperación entre la Comunidad francesa, el Cantón del Jura, Ruanda y las Seychelles.

(40) Acuerdo de cooperación con la República y Cantón del Jura, firmado en Bruselas, el 21 de diciembre de 1988 y aprobado por el decreto de 19 de junio de 1989; acuerdo de cooperación con la República de Ruanda, firmado en Kigali el 7 de noviembre de 1989 y aprobado por el decreto de 17 de abril 1990; acuerdo de cooperación con la República de las Seychelles, firmado en Bruselas el 21 de noviembre de 1989 y aprobado por el decreto de 17 de abril de 1990; acuerdo de cooperación con la República de Burundi, firmado en Bruselas el 8 de mayo de 1991 y aprobado por el decreto de 19 de julio de 1991.

a los principios generales del Derecho o a una legislación interna que conviene determinar de conformidad con las normas ordinarias del Derecho internacional privado (41). En la práctica, estos acuerdos se parecen, hasta el punto de confundirse, a verdaderos tratados. Pero cuando tal acuerdo contenga disposiciones que, en la intención de las partes contratantes, sean directamente aplicables en Derecho interno, no podrá ser aplicable en el orden jurídico belga salvo que se le transforme mediante decreto en norma con fuerza de ley.

En cuanto a las Regiones, apenas desarrollaron actividades en este campo. Como mucho se podría citar el acuerdo de colaboración entre la Región Valona y el Gobierno de la República Popular del Congo, firmado en Owando el 8 de julio de 1990 (42).

Desde mayo de 1993, la Comunidad francesa parece haber concluido dos verdaderos tratados bilaterales: un acuerdo cultural con el Vietnam, firmado en Bruselas el 23 de septiembre de 1993 y un acuerdo de cooperación con Chile, firmado en Bruselas el 11 de enero de 1994 (43). Las Regiones valona y bruselense han participado en la conclusión de dos acuerdos sobre la protección del Meuse y del Escaut, firmados el 26 de abril de 1994 por los representantes de Francia, de los Países Bajos y de las dos Regiones (44). Igualmente, podemos citar los acuerdos de la Ronda Uruguay, firmados en Marrakech por el ministro federal de Comercio Exterior en nombre de Bélgica y de todas las colectividades regionales o comunitarias del Reino (abril de 1994).

B) Los acuerdos interterritoriales

1. LA COOPERACION INTERREGIONAL TRANSFRONTERIZA

Los ejemplos de cooperación con las colectividades regionales o federadas vecinas son relativamente escasos. Se pueden citar:

— el acuerdo de 27 de octubre de 1984 entre el Ejecutivo de la Comunidad francesa y el Consejo regional de Nord-Pas de Calais (45);

(41) Ver. Y. LEJEUNE, «La nature juridique de l'accord de coopération entre le Québec et la Communauté française de Belgique», *Revue québécoise de droit international*, 1984, pp. 79-92; P. DE VISSCHER, «La Constitution belge et le droit international», *Revue belge de droit international*, 1986, pp. 5-58; y los dictámenes anteriormente citados del Consejo de Estado, Doc. C.C.F., ses. 1988-1989, n.º 63/1, pp. 4-6 y ses. 1989-1990, n.º 106/1, pp. 4 y ss.

(42) *Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne* (folio móvil), dirección general de las relaciones exteriores, s.f., II, Con. 1/1.

(43) Informaciones comunicadas por el Comisariado de relaciones internacionales de la Comunidad francesa. El acuerdo con Vietnam ha sido aprobado por el decreto de 31 de marzo de 1994.

(44) *La Libre Belgique*, 27 de Abril de 1994.

(45) *Moniteur belge*, 16 de julio de 1986.

— la declaración común entre la Región valona y la Región Nord-Pas de Calais, firmada el 1 de octubre de 1985 (46);

— la declaración común entre la Región flamenca y la misma región francesa, firmada el 27 de septiembre de 1990 (47);

— el acuerdo de cooperación interregional entre la Región valona y el Land de Renania del Norte-Westfalia, firmado el 5 de noviembre de 1990 (48);

— el acuerdo de cooperación interregional entre la Región flamenca y el mismo Land, firmado el 7 de noviembre de 1991.

Ninguno de estos convenios hace referencia al Convenio-Marco sobre la cooperación transfronteriza de las comunidades o autoridades territoriales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980 y ratificado por Bélgica el 6 de abril de 1987. Hasta el momento, Bélgica se ha preocupado principalmente de concretar el Convenio-Marco únicamente en beneficio de las colectividades locales, firmando La Convención Benelux de 12 de septiembre de 1986 (49).

Por otra parte, desde hace algunos años, la Comunidad Europea cofinancia distintos proyectos de cooperación transfronteriza orientados a remediar el problema específico de las regiones fronterizas internas de la Comunidad. Estas posibilidades de cofinanciación han incitado a los gobiernos valón y flamenco a cooperar con los Estados vecinos y con las Regiones contiguas para elaborar programas transfronterizos coordinados de desarrollo regional (50).

2. LA COOPERACION CON REGIONES NO LIMITROFES

La Asamblea de las Regiones de Europa, asociación que asume una misión de representación de los intereses regionales en el plano europeo y que dirige las acciones de aquí derivadas, procura interesantes ocasiones de establecer vínculos de cooperación interregional. Las tres Regiones belgas forman parte de ella.

La cooperación con las colectividades regionales o federadas no limítrofes la realiza principalmente la Región valona, cuya estrategia

(46) Y. LUCHAIRE, E. DOLEZ Y A. VANTROYS, *Recueil des conventions conclues par les Régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, Universidad de Lille II, Facultad de Ciencias jurídicas, políticas y sociales y Ministerio francés del Interior, Dirección general de las colectividades locales, junio de 1991, p. 300.

(47) *Op. cit.*, p. 313.

(48) *Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne*, A11/1.1.

(49) Convención Benelux relativa a la cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales, firmada en Bruselas el 12 de septiembre 1986 y aprobada por ley de 23 de marzo de 1990.

(50) Ver la contribución de J.-L. VAN BOXSTAEL.

consiste en crear con socios que gozan de un estatuto institucional análogo un marco de acción destinado a desarrollar vínculos económicos y comerciales (51). La Comunidad francesa, por su parte, ha concluido algunos acuerdos con Estados federados extranjeros, acuerdos que provienen de una preocupación manifiesta de solidaridad francófona. Además del convenio ya citado con el Cantón suizo del Jura, deberá mencionarse un acuerdo de cooperación con el gobierno de Luisiana (52) y varios acuerdos con el gobierno de Quebec (53). El más reciente es un acuerdo de cooperación con el gobierno regional del Valle de Aosta (Italia) (54).

§ 2. Las relaciones no convencionales

A) Una presencia permanente en el extranjero

Deseosas de asegurarse una presencia permanente en el extranjero, las Comunidades francesa y flamenca han abierto centros culturales en determinadas metrópolis: en París, el Centro «Beunord»; en Amsterdam, el Centro cultural de la Comunidad flamenca de los Países Bajos; en Osaka, otro centro de la Comunidad flamenca; en Kinshasa, un Centro Valonia-Bruselas. Además, la Comunidad francesa y la Región valona han implantado en el extranjero algunas delegaciones permanentes investidas de un cargo de representación oficial. Citemos principalmente la «Delegación Valonia-Bruselas en Quebec», constituida en 1982, y la «Delegación general Valonia-Bruselas» en París, creada en 1985 y dirigida por un delegado general de la Comunidad francesa para los asuntos multilaterales y francófonos.

En virtud de acuerdos políticos de los que hablaremos más adelante, el ministro federal de Asuntos exteriores hace que los delegados que forman parte de estas oficinas se inscriban en la lista de los agentes diplomáticos y consulares belgas. Por el contrario, las propias dele-

(51) Reseñaremos dos ejemplos: la declaración común Quebec-Valonia, adoptada en Bruselas el 13 de diciembre de 1980 (*Recueil des ententes internationales du Québec*, 1964-1983 (1984), pp. 146 y 147; (1983) 2 D.J.L., 174; *Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne*, III. Queb. 1/1); y la declaración común Jura-Región valona, adoptada en Bruselas el 20 de noviembre de 1987 (*Répertoire des accords internationaux de la Région wallonne*, I. Sui/1.1).

(52) *Moniteur belge*, 16 de julio de 1986.

(53) *Recueil des ententes internationales du Québec*, 1964-1983 (1984), p. 146 y (1983) 2 D.J.L. 174; *Moniteur belge*, 11 de septiembre de 1986.

(54) Información comunicada por el Comisariado general de las Relaciones Internacionales de la Comunidad francesa.

gaciones permanentes no pueden ser asimiladas a verdaderas misiones diplomáticas o delegaciones consulares; no gozan de los privilegios e inmunidades de estas últimas. Como mucho, el Estado que las acoge les ha concedido, a veces, por cortesía, facilidades de orden aduanero o fiscal. Tales relaciones no son recíprocas, pues el intercambio de delegaciones es desconocido en la práctica. En particular, los delegados que la Comunidad francesa (55) ha nombrado en París para ocuparse de los «asuntos multilaterales y francófonos» o incluso en Ginebra, «ante las organizaciones internacionales», no dirigen verdaderas «embajadas» que mantendrían relaciones diplomáticas entre esta Comunidad y las organizaciones internacionales (56).

B) La asociación a la representación internacional del Estado Federal

1. LA ASOCIACION A LA REPRESENTACION DIPLOMATICA BELGA

Las Comunidades y las Regiones utilizan los canales diplomáticos existentes nombrando representantes ante Estados extranjeros o ante organismos internacionales. El ministro belga de Relaciones exteriores se ha comprometido a aceptar a estos representantes y a inscribirlos en la lista de los agentes diplomáticos y consulares belgas en el extranjero o de los representantes de Bélgica ante los organismos internacionales. Es la original institución de los «agregados (attachés) de Comunidad y/o de Región», nombrados por sus gobiernos respectivos para la legación diplomática o consular considerada o para la representación de Bélgica ante el organismo considerado. Estos agregados reciben instrucciones de sus gobiernos pero no están bajo la autoridad diplomática del jefe de la legación.

Cuatro protocolos concretan este acuerdo, los cuales conciernen respectivamente a la Comunidad francesa y a la Región valona (57),

(55) Ni las otras Comunidades ni las Regiones han recurrido, por su parte, directamente a este procedimiento para asegurar su representación oficial ante los Estados o los organismos internacionales.

(56) Aunque han sido inscritos en la lista de los agentes diplomáticos y consulares belgas en el extranjero o de los representantes de Bélgica ante los organismos internacionales, se benefician de un Estatuto diplomático que se desprende de su vinculación teórica a las representaciones permanentes con las misiones diplomáticas belgas instaladas en el Estado de acogida.

(57) Firmado el 25 de julio de 1988. Se encontrará el texto en F. STANDAERT, *Les relations extérieures dans la Belgique fédérale*, Bruselas, Grupo Coudenberg, 1990, pp. 224 y 225. Una versión anterior ha sido reproducida en *Les relations extérieures des Communautés et des Régions* (II), Cahiers constitutionnels, 1986/3-4, pp. 178 y 179.

a Flandes (58), a la Comunidad germanófono (59) y a la Región de Bruselas-Capital (60). En lo referente a las competencias regionales, estos documentos sólo surten plenos efectos después de la revisión de la disposición convertida en artículo 167 de la Constitución.

Se puede asemejar este caso a la figura de los agregados comerciales, agentes contractuales cuya misión consiste en promover la exportación de productos en un país de acogida. Han sido transferidos a las regiones en dos oleadas: en junio de 1991 y en enero de 1994. Después de haber procedido entre ellas a la distribución del personal, las regiones se han puesto de acuerdo en prestarse sus agregados respectivos en las ciudades o países en los que no dispondrían de ellos. Al igual que los agregados comunitarios o regionales, cada agregado comercial ejerce sus funciones bajo la autoridad diplomática del jefe de delegación que tiene jurisdicción en la circunscripción a la que ha sido afectado.

En cuanto a los agregados agrícolas, no han sido regionalizados, ya que la competencia residual en materia de agricultura sigue siendo federal.

2. LA ASOCIACION A LOS TRABAJOS DE CONFERENCIAS O DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Las Regiones y las Comunidades están igualmente asociadas a los trabajos de los organismos internacionales de los que Bélgica forma parte. Además de la participación de funcionarios de las Regiones y de las Comunidades en los trabajos de múltiples grupos de trabajo o Comités técnicos que funcionan en el seno o al margen de la O.C.D.E., del Consejo de Europa o del Benelux, se emplean tres o cuatro fórmulas:

Puede ocurrir que la única Comunidad interesada ocupe el escaño de Bélgica. Se ha adoptado esta solución con respecto a la Conferencia de Ministros de Juventud y de Deportes de los países de habla francesa (CONFESJES), en la que participa la Comunidad francesa con su propia denominación; con respecto a la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica de los países francófonos (ACCT), en la que Bélgica está

(58) Firmado el 9 de enero de 1990. Doc. VI. R., ses. ord. 1989-1990, n.º 258/2, pp. 6 y 7 (anexo); F. STANDAERT, *op. cit.*, pp. 222 y 223. Un protocolo anterior ha sido reproducido en los Cahiers Constitutionnels, *op. cit.*, pp. 182 y 183.

(59) Firmado el 24 de octubre de 1991. Se encontrará el texto alemán en F. STANDAERT, *op. cit.*, pp. 226 y 227. Según este autor, el protocolo no ha sido utilizado todavía (p. 104).

(60) Firmado el 20 de enero de 1994 (texto inédito por el momento).

representada por la Comunidad francesa (61); y con respecto a la Unión de la lengua neerlandesa, organismo bilateral cuyo objetivo es integrar a los Países Bajos y a la Comunidad flamenca en el ámbito de la lengua y de las letras.

Cuando algunas organizaciones internacionales persiguen actividades que son de competencia exclusivamente comunitaria, la representación de Bélgica en ellas la aseguran exclusivamente las Comunidades (Conferencias generales de la UNESCO, otras conferencias reunidas por esta organización, ciertas conferencias de ministros del Consejo de Europa).

Desde 1982, se aplicaban los principios siguientes: el punto de vista belga era expuesto por un portavoz federal; si los ministros comunitarios estaban en desacuerdo —lo que nunca ha ocurrido— la delegación belga debía abstenerse de votar; si una cuestión presentaba un aspecto «político», se daba parte al representante del gobierno central (62). Desde hace poco, las Comunidades han organizado un sistema de rotación que permite a sus gobiernos respectivos representar a Bélgica por turnos (63). Este sistema debe ser todavía oficialmente consagrado por la conclusión de un acuerdo de cooperación (64).

Según una tercera fórmula, ocurre —más raramente— que Bélgica sea representada a la vez por una delegación federal y por una delegación comunitaria. Esta vía iniciada por Canadá y por Quebec en la Agencia de cooperación cultural y técnica, fue copiada por Bélgica y por la Comunidad francesa, a partir de 1986, con ocasión de unas cumbres periódicas de la francofonía (65). La Región valona está frecuentemente asociada a la representación de la Comunidad francesa.

En los demás casos, la fórmula utilizada consiste en admitir en el seno de la delegación belga a representantes de las Regiones o de las Comunidades, siempre que el orden del día del encuentro lo exija.

(61) En cuanto a la Región valona, ha solicitado, con el acuerdo de la Comunidad francesa, el mismo estatuto que Quebec, Nuevo Brunswick y Ontario, es decir, el reconocimiento de su calidad de «gobierno que participa en las instituciones, en las actividades y en los programas de la Agencia (...) respetando plenamente la soberanía y la competencia internacional de los Estados miembros» de la organización.

(62) Ver el documento II.36 reproducido en *Les relations extérieures des Communautés et des Régions* (II), Cahiers Constitutionnels, 1986/3-4, pp. 161 y 162.

(63) Declaración del ministro del Comercio exterior en comisión de la Cámara en el informe GEHLEN-VAN der MAELEN, *Doc. parl.*, Ch. Repr., ses. ord. 1992-1993, n.º 798/3, p. 7.

(64) En lo relativo a la participación en el Consejo de la Unión Europea, ver la contribución de J.-L. VAN BOXSTAEL.

(65) Sobre la participación en la primera cumbre, ver *Les relations extérieures des Communautés et des Régions*, Cahiers Constitutionnels, 1986/3-4, pp. 169-175.

La composición de la delegación es objeto de discusiones bajo la égida del Ministerio federal de Asuntos Exteriores. Para la preparación de las negociaciones y de las decisiones de las organizaciones internacionales relativas a las materias que son de competencia regional o comunitaria (art. 92, párrafo 4bis, ap. 2) (66) debe tener lugar una concertación que asocia a la autoridad federal y a los gobiernos regionales y comunitarios. La delegación belga está presidida por el representante federal permanente o por toda persona designada en razón de la/s colectividades principalmente competentes.

* * *

La progresiva emergencia de las Regiones y Comunidades sobre la escena internacional es el fruto de una larga evolución que no parece todavía haber acabado. Sin duda alguna, el nuevo contenido del artículo 167 de la Constitución y la adopción de la ley especial de 5 de mayo de 1993 marcan una etapa fundamental en este proceso. Sin embargo, la situación que de ello resulte no podrá ser correctamente apreciada hasta que se ponga en práctica.

Los nuevos textos constitucionales ponen las bases de una gestión consensuada de la política exterior belga sobre un plano de estricta igualdad entre la autoridad federal, las Regiones y las Comunidades. El sistema combina en efecto el reforzamiento de la autonomía de estas colectividades en el plano externo y la posibilidad de mantener la coherencia de la acción del Estado «global», mediante una lealtad mínima hacia este último.

En las materias que son de competencia exclusivamente regional o comunitaria en donde encuentra un pleno juego la autonomía de las colectividades federadas, será difícil políticamente ejercer la vigilancia federal. Si el sistema logra funcionar sin bloqueos —lo que desgraciadamente es incierto, a causa de la necesidad de encontrar un consenso—, las Regiones y las Comunidades no podrán tomar compromisos internacionales a costa de los intereses de Bélgica o de las

(66) Este procedimiento es igualmente aplicable a la preparación de negociaciones y de las decisiones de las instituciones europeas relativas a la política agrícola (ley especial de 8 de agosto, art., párrafo 2bis nuevo). Las dos disposiciones imponen además la misma concertación para el seguimiento de los trabajos o actividades de estas organizaciones internacionales. Sobre las técnicas utilizadas para asociar a las Regiones y a las Comunidades a la preparación y la ejecución del Derecho Comunitario Europeo, ver Y. LEJEUNE, «Le cas de la Belgique», *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires* (S. A. Pappas, ed.), Maastricht, I.E.A.P., 1994.

otras colectividades federadas (67). De la lealtad federalista dependerá la salvaguardia de la coherencia de la política exterior belga y la credibilidad del Estado en el plano internacional.

El punto negro del nuevo «sistema de relaciones internacionales» es ciertamente la complejidad del procedimiento de conclusión de los tratados «mixtos». Si las colectividades federadas tienen conciencia de ello, Bélgica podrá, sin embargo, en los ámbitos «mixtos» seguir hablando con una sola voz en la escena internacional —como cualquier Estado que se pretenda federal— expresando una opinión previamente discutida en el nivel interno entre las colectividades federadas y la autoridad federal.

Las Regiones y las Comunidades se encuentran entre la espada y la pared. A ellas les corresponde demostrar que son conscientes de una exigencia primordial: la autonomía que tanto han reivindicado debe seguir compaginándose con la existencia y cohesión del Estado así como con el principio federalista que rige a éste de ahora en adelante.

(67) Si un (proyecto de) tratado firmado por una Región o por una Comunidad perjudica los intereses de otras Regiones o Comunidades, se podría recurrir al Comité de Concertación, de conformidad con el artículo 32, párrafo 2, de la ley ordinaria de reformas institucionales del 9 de agosto de 1980.