



Las relaciones internacionales austriacas: precedencia federal y enlaces regionales informales

STEFAN HAMMER

Por ser uno de los sistemas federales europeos más antiguos, la Constitución de Austria de 1920 inicialmente no asignaba ningún papel a sus unidades constitutivas – los *Länder* – en el escenario internacional. De acuerdo con la idea tradicional de que la postura internacional está legalmente reservada al Estado federal en su conjunto, todas las facultades relativas a las relaciones con el exterior se han concentrado en la federación. Sin embargo, para cumplir con las obligaciones internacionales en el ámbito nacional, se ha mantenido la división interna de competencias entre la federación y los *Länder*. La federación es responsable de cumplir las obligaciones derivadas de los tratados internacionales, y por lo tanto, ha sido investida de considerables facultades de control para asegurar que los *Länder* las cumplan dentro de sus jurisdicciones. A cambio, los *Länder* deben ser consultados antes de que la federación suscriba cualquier tratado que pudiera tener un impacto en su esfera. Generalmente se lleva a cabo algún tipo de consulta cuando el caso así lo amerita, pero nunca se han empleado los instrumentos de coerción para su implementación. El sólo hecho de que existan ha

prevenido que los *Länder* incurran en un incumplimiento flagrante de las obligaciones derivadas de los tratados. Si un *Land* comete alguna violación que implique responsabilidades civiles de compensación, deberá cubrir los costos. Sin embargo, debido a que la Constitución carece de reglas explícitas, en ocasiones ha sido necesario recurrir a los tribunales.

Con el tiempo, la ampliación de las relaciones internacionales ha ido produciendo mayor impacto en los *Länder*, consecuentemente, la demanda de coordinación y cooperación más allá de las fronteras en asuntos locales y regionales ha aumentado. Durante varias décadas los *Länder* han procurado evitar el monopolio federal en el campo de las relaciones exteriores creando una red de acuerdos transnacionales informales. Aunque estos acuerdos versan sobre asuntos gubernamentales, ni el derecho público ni el derecho internacional les reconocen validez jurídica. A pesar de ello, el gobierno federal, que carece de control sobre la suscripción de dichos acuerdos, los ha venido observando con creciente suspicacia. Por su parte, los gobiernos de los *Länder* han expresado un deseo creciente de que la actual cooperación transnacional se transforme en instrumentos de carácter legal de observancia obligatoria.

Los intereses de cada una de las partes parecieron coincidir en 1989 cuando, por medio de una enmienda a la Constitución federal, se le concedió a los *Länder* austriacos la facultad de suscribir tratados internacionales con

La Constitución reconoce los compromisos de los tratados acordados por los *Land* como compromisos adquiridos directamente por la República de Austria.

Estados colindantes o con sus unidades constitutivas, dentro de sus ámbitos de competencia. Esto abrió la posibilidad de que los acuerdos transnacionales de los *Länder* se elevaran al rango de derecho internacional, pero a cambio, la federación logró estipular un complejo marco de control sobre la firma de dichos tratados. El gobierno federal debe ser informado antes de que las negociaciones puedan comenzar y debe dar su consentimiento antes de que el tratado pueda ser suscrito. Además, el presidente federal deberá conceder plenos poderes tanto para las negociaciones como para la firma de los tratados. Estos

tratados también están sujetos al mismo control federal aplicable a la implementación de los tratados federales. Por lo tanto, la Constitución reconoce los compromisos de los tratados acordados por los *Land* como compromisos adquiridos directamente por la República de Austria.

Con una doctrina constitucional que obstaculiza su postura internacional independiente, los *Länder* nunca han hecho uso de unas facultades que no son lo suficientemente flexibles para establecer sus propios tratados; en su lugar, han buscado la cooperación transnacional de manera informal. Esto no cambió bajo el Convenio-Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza, adoptado en 1980 para facilitar la colaboración en regiones a lo largo

de las fronteras. En particular, Austria no permitió que hubiera organismos dotados de personalidad jurídica en las fronteras, como lo concebía el Protocolo de la Convención adoptado en 1995.

El ingreso de Austria a la Unión Europea (UE) en 1994 reforzó la posición de las relaciones intergubernamentales de los *Länder* en materia de integración europea, compensándolos así por la reducción de sus atribuciones en la legislación europea. Por una parte, el control federal sobre la implementación de la legislación de la UE en los *Länder* sólo se puede ejercer después de que la UE haya declarado algún incumplimiento. Por otra parte, cualquier medida adoptada en el ámbito europeo que pueda tener un impacto en las facultades de los *Länder* está sujeta a un sofisticado procedimiento de consulta. Dicho proceso de consulta puede tener como resultado una postura común de los *Länder* que incluso puede llegar a comprometer la posición de la federación durante el proceso de toma de decisiones europeo. Además, los *Länder* tienen derecho a ser representados en las delegaciones austriacas ante la UE. Con tales instrumentos, los *Länder* han tenido éxito en repetidas ocasiones en la configuración de la política europea de la federación.

Además, los *Länder* buscan influenciar las políticas regionales europeas directamente en el ámbito europeo. Además de su postura formal ante el Comité de las regiones, se están asociando con otras regiones europeas a través de diversos órganos informales o privados para desarrollar una política de regiones integral para Europa. En este contexto, también están coordinando sus respectivas posturas nacionales con relación a sus gobiernos centrales.

Por su parte, en el marco de su política de cohesión, la UE busca promover la cooperación transfronteriza directa entre las regiones. Como los gobiernos de los Estados miembros participan directamente en el establecimiento de proyectos concretos, esto no sólo intensifica la cooperación transfronteriza como tal, sino también, del lado austriaco, incrementa la coordinación interna entre los distintos órdenes del sistema federal, incluyendo el municipal. Las políticas europeas y nacionales están próximas a confluir en un tercer nivel policéntrico de toma de decisiones europeo de autoridades transnacionales. Para éstas, la legislación europea ha ofrecido recientemente una nueva estructura dotada de personalidad jurídica, la llamada Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Debido a que la legislación de la UE prevalece sobre la de los Estados miembros, podría superar fácilmente las barreras que la Constitución austriaca impone a las entidades subnacionales en materia de relaciones exteriores. La legislación de la UE también está por encima del impacto legal del Acuerdo Marco Europeo, el cual seguirá siendo relevante para Austria sólo con respecto a los Estados no-miembros de la UE y para las cuestiones fuera del alcance de la legislación de la UE.

Aun así, el prospecto de desarrollar nuevos cuerpos regionales fronterizos – aunque funcionalmente restringidos – no ha sido aceptado con entu-

siasmo. Parece que incluso los *Länder* austriacos prefieren la coordinación informal y el cabildeo dentro del marco legal tradicional. Esto corresponde generalmente a su creciente papel como actores políticos informales en el ambiente de globalización económica. El gobierno federal está apoyando su recién intensificada empresa política de abrir nuevos mercados extranjeros para la economía nacional, siempre y cuando esto no tenga repercusiones legales a nivel internacional para la federación. Las asociaciones nacionales de comercio y las empresas privadas, junto con los representantes diplomáticos federales, constituyen una red informal de política económica exterior austriaca.

En general, el crecimiento y la diversificación de las relaciones exteriores han aumentado considerablemente las funciones de los gobiernos regionales de Austria. Sin embargo, mientras la federación mantenga su precedencia legal, el papel político de los *Länder* tendrá que desarrollarse a través de enlaces y redes informales que no se prestan fácilmente a la transparencia democrática o a la rendición de cuentas.