



Las relaciones exteriores en Australia: evolución y reforma

ANNE TWOMEY

La distribución federal de facultades en materia de relaciones internacionales en Australia está estrechamente ligada al desarrollo de la independencia australiana del Reino Unido. Como consecuencia, la mayoría de las facultades en materia de relaciones exteriores le han sido atribuidas a la Mancomunidad, aunque la Constitución apenas se ocupe del tema. La Corte Suprema interpreta de manera amplia la competencia legislativa de la Mancomunidad en "asuntos exteriores" como la facultad de implementar tratados en materias que de otra manera estarían bajo jurisdicción estatal. Esto ha dado origen a reformas en el proceso de formulación de los tratados en aras de incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y la consulta con los estados.

Ni las colonias australianas ni la Mancomunidad de Australia tuvieron personalidad jurídica internacional en las primeras décadas del siglo XX. Tampoco tenían facultades significativas en relación con los asuntos exteriores. La política exterior australiana seguía siendo competencia primordial del Reino Unido. Australia no podía suscribir los tratados por cuenta propia, aunque se podía "adherir" a los tratados comerciales negociados por el gobierno británico y sumarse a acuerdos técnicos de servicios postales y

telegráficos. Sobre esta base, se podía rechazar la aprobación de las leyes australianas que contravinieran las obligaciones de los tratados británicos.

La declaración de guerra de los británicos en la Primera Guerra Mundial incluyó a Australia como parte del Imperio. Sin embargo, debido a las considerables contribuciones que hizo Australia a los esfuerzos de guerra, fue invitada a participar en la Conferencia de Guerra Imperial, que promovió los futuros reajustes a las relaciones constitucionales del Imperio. Australia tuvo representación en la subsiguiente Conferencia de Paz, y el primer ministro australiano suscribió el Tratado de Versalles, aunque debió hacerlo respetando una sangría en la hoja y debajo de la firma del representante británico, quien firmó en nombre del Imperio en su conjunto. Australia también fue miembro de la Liga de las Naciones, pero más como un dominio autogobernado que como una nación.

En las Conferencias Imperiales posteriores, los británicos liberaron gradualmente el control sobre los asuntos exteriores de los dominios, incluyendo los tratados, los nombramientos de representantes diplomáticos y la conducción de la política exterior. A diferencia de Canadá y Sudáfrica, Australia estuvo renuente a asumir estas nuevas facultades. Australia pensaba que su seguridad dependía de la protección del Imperio Británico, por lo que buscó conservar una política exterior en común con todo el Imperio. Cuando Gran Bretaña volvió a declarar la guerra en la Segunda Guerra Mundial, Robert Menzies, primer ministro australiano, simplemente dio por hecho que Australia también estaba en guerra. No fue sino a partir de 1941 que Australia ejerció el poder de declarar la guerra. Durante ésta, Australia comenzó también a nombrar a sus propios representantes diplomáticos y a contar con las alianzas con otros países, como Estados Unidos, para su protección.

La transición de colonia a nación libre y soberana ocurrió sin que se hiciera cambio formal alguno en la Constitución de la Mancomunidad o de los estados. Ocurrió por medio de cambios en las convenciones y el mero reconocimiento por parte del Reino Unido y otras naciones de que Australia tenía un nuevo estatus. Sin embargo, las facultades sobre los asuntos exteriores recayeron por completo en el Gobierno de la Mancomunidad y no en los estados.

La Constitución de la Mancomunidad le otorga al Parlamento de la Mancomunidad la facultad concurrente no exclusiva de legislar sobre los "asuntos exteriores." La facultad de concertar los tratados es considerada como parte del poder ejecutivo general de la Mancomunidad. No se contempla que los estados tengan la capacidad de celebrar tratados, ni el derecho de participar de manera sustancial en los asuntos de relaciones exteriores.

El campo de batalla principal entre los órdenes de gobierno ha sido la implementación de los tratados. Las facultades que tiene el Parlamento de la Mancomunidad sobre los asuntos exteriores le dan autoridad legislativa para implementar tratados. Sin embargo, después de la Segunda Guerra

Mundial, la gran expansión de los tratados a temas que tradicionalmente habían pertenecido al ámbito estatal – como los derechos humanos y el medio ambiente – propició que se cuestionara si dicha facultad en materia de relaciones exteriores no servía de apoyo para que se implementaran tratados sobre temas de carácter más bien internos que externos. En 1983, en una resolución sobre el uso de un tratado sobre el medio ambiente para apoyar una ley que prohibiera al Gobierno de Tasmania construir una presa, el Tribunal Supremo decidió que el Parlamento de la Mancomunidad podía promulgar una ley que implementara un tratado de buena fe, independientemente del objeto del tratado. Esto significaba que la Mancomunidad podría, con la ratificación de un tratado, obtener un poder legislativo de otro orden que le permitiría legislar en temas que tradicionalmente se habían mantenido en la esfera estatal.

Este acontecimiento hizo que se adquiriera una mayor conciencia sobre cómo y por qué se suscribían tratados, y fue un llamado para que se ampliara la discusión con los estados antes de ratificar un tratado. También surgieron inquietudes entre la ciudadanía sobre la falta de transparencia y el "déficit democrático," puesto que el Parlamento prácticamente no participaba en el proceso de formulación de los tratados. Cada seis meses los tratados eran presentados en bloque ante el Parlamento de la Mancomunidad, a menudo después de que ya habían sido ratificados y con poco o nada de tiempo destinado al debate. En 1995 un Comité del Senado llevó a cabo una investigación a fondo sobre el proceso de formulación de tratados y recomendó hacer importantes reformas, la mayoría de las cuales fueron adoptadas en 1996. Estas reformas incluían someter a la aprobación del Parlamento de la Mancomunidad todos los tratados antes de ser ratificados; la publicación de un "análisis de interés nacional" por cada tratado, que brindara información sobre su probable impacto y las razones para suscribirlo; el establecimiento de una Comisión Permanente Parlamentaria Conjunta sobre Tratados, que sometiera a escrutinio todos los tratados y presentara informes sobre éstos antes de ser ratificados; el establecimiento de un Consejo de Tratados, formado por los gobernantes de la Mancomunidad y de los estados, que se ocupara de los tratados de interés particular para los estados, y la mejora de la consulta a los estados a través de la "Comisión Permanente sobre Tratados," compuesta por funcionarios de la Mancomunidad y de los estados.

Al presentar una petición conjunta al Comité del Senado, los estados habían buscado mayores mecanismos de consulta, así como el establecimiento del Consejo de Tratados. Sin embargo, también querían que cada

Esto significaba que la Mancomunidad podría, con la ratificación de un tratado, obtener un poder legislativo de otro orden que le permitiría legislar en temas que tradicionalmente se habían mantenido en la esfera estatal.

Cámara del Parlamento de la Mancomunidad tuviera poder de veto sobre los tratados. En esta forma, si la ratificación de un tratado fuera realmente desventajosa para algún estado, se podría persuadir al Senado de vetarla. De hecho, esta propuesta no fue adoptada por la Mancomunidad, y la ratificación de los tratados continúa por completo bajo el control del Gobierno Ejecutivo de la Mancomunidad.

A pesar de este revés, los estados están relativamente satisfechos con las reformas de 1996. La Comisión Conjunta Permanente sobre Tratados ha demostrado ser una comisión poderosa y eficaz. El volumen de información sobre los tratados propuestos y el número de consultas a los estados han aumentado de forma significativa. Sin embargo, el Consejo de Tratados se considera un fracaso. Sólo ha sesionado en una ocasión y, a pesar de reiteradas peticiones de los estados para que se reúna, el Gobierno de la Mancomunidad se ha rehusado a convocarlo. Los estados también han protestado por carecer de información suficiente en el momento oportuno de las etapas iniciales de las negociaciones que les permita hacer aportaciones significativas y porque no se presta suficiente atención a las posibles consecuencias de los tratados antes de su ratificación.