



## El federalismo belga y las relaciones exteriores: entre la cooperación y el pragmatismo

FRANÇOISE MASSART-PIÉRARD /  
PETER BURSENS

La federación belga es un caso muy especial, en gran medida debido a la organización de sus relaciones exteriores. El tema subyacente en el federalismo belga se basa en la tensión que existe entre las disposiciones constitucionales, por un lado, y la organización práctica de la formulación de sus política exterior, por el otro.

Bélgica pasó de ser un Estado unitario a ser un país absolutamente federal en un periodo de 30 años, desde alrededor de 1960 hasta 1993. Sin embargo, aunque la Constitución Federal de 1993 fue un hecho de importancia fundamental, el pueblo belga todavía vive un continuo debate sobre nuevas mejoras en la arquitectura federal. No obstante, los fundamentos constitucionales de Bélgica ya han sido establecidos. Consisten de un orden federal y un doble orden federado de tres comunidades – la comunidad francesa, la comunidad flamenca y la comunidad de habla alemana – y tres regiones – la región flamenca, la región valona y la región Bruselas-

capital, que tiene un estatus especial. El doble orden subnacional refleja la heterogeneidad cultural de la población belga y la diversidad económica de su territorio. Las comunidades son responsables de las políticas de educación, cultura, medios de comunicación, lengua y atención médica preventiva; las regiones, de las políticas de transporte, industria, empleo, espacio y planeación estructural, medio ambiente, agricultura y comercio. El orden federal se ocupa de las políticas en las áreas de seguridad social, justicia, asuntos nacionales y defensa.

El federalismo belga es una variante del federalismo legislativo, lo cual significa que la autoridad gobernante con competencia legislativa sobre un campo determinado también tiene jurisdicción administrativa sobre él. Más que estar basada en el principio de jerarquía, la Constitución Federal prevé que las leyes federales y regionales tengan un estatus equivalente. Esta ausencia de jerarquía también tiene implicaciones importantes en la forma en que la federación belga cumple con los acuerdos y reglamentos internacionales de carácter obligatorio, y significa que cada autoridad tiene que formular e implementar las políticas internacionales de su competencia. Esto es conocido como el principio de *in foro interno, in foro externo*.

Fuera del contexto internacional, el hecho de que las unidades constitutivas manejen políticas exteriores autónomas no representa demasiado problema en el terreno de las facultades exclusivas. Los aspectos internacionales de la política de educación, por ejemplo, son manejados de forma separada por las tres comunidades, tanto en términos de representación internacional como en cuestión de suscripción de tratados. Sin embargo, la Constitución belga divide las responsabilidades de muchas de las políticas, haciendo que las diferentes unidades constitutivas sean responsables de distintos aspectos de una misma política. Por ejemplo, las directrices europeas sobre el medio ambiente comprometen simultáneamente las competencias de las tres regiones y del orden federal. Estas competencias mixtas proporcionan un primer marco contextual importante para la organización práctica de las relaciones exteriores de la federación belga.

El segundo factor determinante es el contexto internacional. Mientras que el número de entidades regionales y sus actividades crecen día a día en el escenario global, tanto los estados unitarios como las organizaciones y entidades multilaterales aún basan sus políticas y su organización de forma predominante en el longevo modelo del Estado nación unitario. Sin embargo, amplias facultades de las regiones y comunidades belgas en materia de relaciones internacionales colocan a sus socios extranjeros en un dilema. Los organismos extranjeros tienden a ver al gobierno nacional belga como su principal interlocutor. Por tanto, las dimensiones internacionales de las relaciones entre unidades constitutivas belgas y organismos extranjeros son un segundo factor contextual importante que debe tomarse en consideración en el sistema federal de Bélgica.

Sin embargo, tanto las características nacionales del federalismo belga como las prácticas internacionales han servido para flexibilizar los principios constitucionales de las relaciones exteriores belgas. En esencia, lo que ha ocurrido ha sido una evolución de una forma dual y competitiva de federalismo que ha desembocado en una variante de federalismo cooperativo, combinado con una gran dosis de pragmatismo. La cooperación entre las unidades federadas, así como la que se da entre las unidades constitutivas y la autoridad federal, es fundamental en los casos de jurisdicción concurrente y de organizaciones multilaterales clásicas. Éste es el caso particularmente de sus relaciones con la Unión Europea, que cubren una gran variedad de campos de políticas. Como resultado, se han establecido mecanismos de coordinación extensivos para evitar la confusión y garantizar que un negociador único defienda una postura única a nivel internacional.

Aunque a veces los mecanismos de coordinación conllevan reglamentos procesales muy detallados, el pragmatismo se mantiene como rasgo esencial de las políticas exteriores de Bélgica. Dicho pragmatismo surgió porque el federalismo en Bélgica fue adoptado como un mecanismo para asegurar que los intereses de todos los socios fueran servidos de manera óptima. Para alcanzar esta meta, los socios fueron aprendiendo a aproximarse a las relaciones internacionales de manera pragmática. Se ha visto que el éxito de la representación internacional de los intereses de las unidades constitutivas belgas requiere que participen todas las unidades interesadas cuando sea necesario. Pero esto también significa que cuando los socios internacionales o las organizaciones multilaterales insisten en que se debe tener una sola postura o representación belga, los socios nacionales internos deben entender que se conseguirán mejores resultados a través de un enfoque flexible, de la negociación y de la voluntad de designar a un único representante belga.

Finalmente, esta actitud cooperativa y pragmática ha resultado en el buen entendimiento entre las unidades federadas, que determinaron que un antagonismo mutuo sólo sirve para reducir sus probabilidades de éxito en el escenario internacional. En cambio, la cooperación con el gobierno federal reditúa mucho más, porque permite el aprovechamiento óptimo de su pericia diplomática y sus redes en el extranjero. En cierto sentido, este entendimiento ha desplazado los conflictos internos por la escisión lingüística entre Flandes y Valonia hacia una situación en que división entre las unidades constitutivas y el gobierno federal es sistémica. La escisión entre el gobierno federal y las unidades constitutivas se vuelve especialmente visible en materia de relaciones exteriores.

La cooperación entre las unidades federadas, así como la que se da entre las unidades constitutivas y la autoridad federal, es fundamental en los casos de jurisdicción concurrente y de organizaciones multilaterales clásicas.

Está claro que el federalismo belga tiene rasgos institucionales únicos difíciles de entender para sus socios extranjeros. No obstante, las realidades del ámbito externo del país constituyen un factor significativo en la formación gradual de un enfoque cooperativo y pragmático en la organización de las relaciones exteriores entre las unidades constitutivas y el gobierno federal, y por tanto, para la federación belga en su totalidad. Aunque existen disposiciones constitucionales y detallados mecanismos de coordinación, el enfoque flexible, pragmático e informal se ha convertido en un elemento crucial de la política exterior belga. Esto sólo podrá funcionar de manera eficaz cuando las unidades constitutivas apoyen al sistema federal de gobierno.