

Análisis comparativo sobre las relaciones exteriores en países federales

HANS J. MICHELMANN

La política exterior ha sido tradicionalmente una responsabilidad del gobierno central. En países con un sistema unitario de gobierno esta situación resulta poco problemática en términos relativos debido a que la mayoría de las facultades se concentran en el nivel nacional, donde también se maneja la mayor parte de las políticas públicas. En cambio, en países federales, el gobierno central y las unidades constitutivas – estados, provincias, cantones, etc. – comparten las facultades que la Constitución les otorgada y la responsabilidad del manejo de sus propias políticas públicas, y cada orden de gobierno es responsable de un conjunto de funciones. Pero también en este caso, la política exterior ha sido tradicionalmente responsabilidad constitucional del gobierno central de acuerdo con el punto de vista de que es una función que trasciende la división de facultades debido a la necesidad de presentar un frente común ante los Estados extranjeros.

Esto no quiere decir que en el pasado las unidades constitutivas de los países federales hayan permanecido ajena a las relaciones exteriores transfronterizas. En la mayoría de los casos, han consistido en interacciones con entidades políticas vecinas en cuestiones prácticas tales como cooperación en materia de transporte, inundaciones o control de la contaminación, e incluso en servicios compartidos, asuntos que conciernen a la baja política y se llevan a cabo primordialmente en un contexto geográfico muy limitado. Sin embargo, el alcance y la naturaleza de la participación de las unidades constitutivas en el exterior – ya sea con otras entidades políticas, con organizaciones internacionales o con organizaciones privadas – han crecido acordes al drástico incremento en el volumen de las transacciones internacionales del último medio siglo, debido, en parte, al desarrollo de las comunicaciones de alta velocidad y un transporte más rápido y eficiente. Estos cambios trajeron consigo el aumento creciente del número de transacciones comerciales internacionales y de los contactos entre personas a través de las fronteras. Las unidades constitutivas en muchos

países federales se ven precisadas a participar más ampliamente en actividades internacionales debido a que el ejercicio de sus competencias constitucionales ha sido crecientemente afectado por la globalización. El capítulo sobre Estados Unidos nos habla de la forma en que estos acontecimientos han modificado las relaciones exteriores en EE. UU., experiencia que se reproduce en distintos grados en otras federaciones. La globalización, en otras palabras, ha impulsado a las unidades constitutivas a convertirse en actores – aunque con un papel relativamente secundario – en el escenario internacional.

Desde luego, la globalización no ha tenido un impacto uniforme en todas las federaciones, como tampoco lo ha sido la reacción en cada país. La modalidad de las relaciones internacionales que han entablado las unidades constitutivas, así como su alcance e intensidad, varían considerablemente de un país federal a otro y, en realidad, también en cada uno de ellos. Las experiencias de los doce países federales presentados en este cuaderno han sido diferentes; sin embargo, existen ciertos factores de fundamental importancia que han afectado la gestión de las relaciones exteriores en estos y otros países federales.

Un factor crucial para comprender las relaciones internacionales de las unidades constitutivas es el contexto constitucional en que se llevan a cabo. La claridad con la que las distintas Constituciones especifican la jurisdicción sobre las relaciones exteriores y las facultades en la materia formalmente atribuidas a las unidades constitutivas – si las hay – varía considerablemente. En un extremo del espectro, por ejemplo, están Canadá y Australia, donde los convenios constitucionales y los fallos de los tribunales definen el terreno y le permiten a las unidades constitutivas un campo significativo de acción. En otros países, como India, Malasia y Sudáfrica, la Constitución confiere facultades sobre las relaciones exteriores, de manera explícita, únicamente al gobierno federal. En estos países, las relaciones internacionales de las unidades constitutivas tienen un margen limitado. Del otro lado del espectro están los países cuyas Constituciones conceden facultades explícitas a sus unidades constitutivas: Argentina, Alemania, Suiza y Bélgica, en orden ascendente de nivel de facultación.

La facultad para celebrar tratados y su implementación revisten una importancia particular en el análisis de los factores constitucionales. Dicho en forma breve: en virtud de que los tratados repercuten en campos sujetos a la jurisdicción de las unidades constitutivas, es frecuente que recaiga en ellas la responsabilidad de su implementación, incluso en aquellos países en que el gobierno federal concentra la mayoría de las facultades o tiene facultades exclusivas para su suscripción. Por lo tanto, la conveniencia de que el gobierno federal tome en cuenta los intereses de sus unidades constitutivas es obvia pues en caso de que éstas no cooperaran, la implementación peligraría con las consiguientes consecuencias que acarrearía el incumplimiento de los compromisos adquiridos con sus socios extranjeros.

La administración de las relaciones entre los dos órdenes de gobierno toma formas sorprendentemente diferentes en lo que a esto se refiere. Por ejemplo, en Australia la interpretación judicial confiere al gobierno de la Mancomunidad facultades para la implementación de tratados, incluso en áreas bajo jurisdicción estatal, aunque se han creado estructuras y procesos de consulta para prevenir un dominio excesivo. En Alemania, Sudáfrica y Estados Unidos, donde las legislaturas deben ratificar algunos de los tratados y las cámaras altas representan a las unidades constitutivas, el poder ejecutivo de la nación tiene motivos institucionales para tomar en cuenta la necesidad de contar con este consentimiento. Las Constituciones de Alemania, Suiza y Bélgica disponen que el gobierno central consulte a las unidades constitutivas en tanto que los tratados afecten sus intereses. Estos países han creado estructuras y procesos que dan previsibilidad a los procesos de consulta. En Canadá, los procedimientos de consulta varían según los distintos sectores de política pública, y se rigen por acuerdos que, aunque informales, en algunos sectores se encuentran prácticamente institucionalizados. En EE. UU. la consulta es mínima y a los observadores les preocupa que este estado de cosas llegue a perjudicar los intereses internacionales del país. En La India, Argentina y Sudáfrica se están creando procedimientos de consulta, vista de que la participación de las provincias y estados en las relaciones internacionales aumenta en forma gradual de forma gradual.

Sólo un número limitado de Constituciones – la alemana, la suiza y la belga, por ejemplo – le otorgan facultades para establecer tratados a sus unidades constitutivas; entre ellas, las unidades belgas son las que tienen las facultades más amplias para la suscripción de los tratados áreas de bajo su jurisdicción. También en Argentina las provincias tienen la facultad de firmar acuerdos con socios extranjeros. Pero incluso en los lugares donde tales facultades no son conferidas explícitamente, a menudo las unidades constitutivas firman numerosos acuerdos con sus socios internacionales que, aunque quizá en rigor no sean tratados, de un modo u otro los vinculan con estos socios en una amplia gama de relaciones comerciales, económicas y culturales, entre otras. Una de las observaciones que se hacen con frecuencia en los siguientes capítulos es la necesidad de una estrecha cooperación entre los dos órdenes de gobierno para asegurar que el ejercicio de las relaciones con el exterior favorezca los intereses del país en su conjunto.

Queda claro que las disposiciones constitucionales y legales no son el único factor que incide en el ejercicio de las relaciones exteriores de los países federales. En La India, por ejemplo, la complejidad de las relaciones partidistas entre los estados y el Gobierno de la Unión, aunada al hecho de que las autoridades nacionales dependen del apoyo de los agentes del poder político regionales para mantenerse en el poder, da a algunos líderes políticos estatales una participación considerable en materia de relaciones

exteriores, aun cuando la Constitución no conceda a los estados facultades en este ámbito. En Sudáfrica la participación de las provincias en las relaciones exteriores es limitada, no sólo por razones constitucionales sino también por falta de capacidad de las instituciones y de experiencia política de los gobiernos provinciales. En Malasia el dominio de un gobierno central autoritario prácticamente elimina cualquier papel significativo de los estados en las relaciones internacionales. En Malasia, el dominio de un gobierno central autoritario hace imposible prácticamente cualquier papel importante que pudieran desempeñar los estados en relaciones exteriores. Malasia nos muestra en forma contundente de la importancia que adquieren de los factores políticos internos en el manejo de las relaciones exteriores. Argentina y España también son ejemplos de lo anterior, pues su evolución del autoritarismo a la democracia liberal hizo posible que sus unidades constitutivas tuvieran parte en las relaciones exteriores, a las que no tenían acceso previamente. Los cambios fundamentales en la orientación política de La India que la llevaron a un régimen de política económica exterior mucho más liberal, dieron racionalidad e ímpetu al crecimiento gradual de las relaciones exteriores de los estados.

¿Qué otros factores inciden en la naturaleza y la intensidad de las relaciones internacionales de las unidades constitutivas? Evidentemente, la geografía es relevante. Los estados australianos no tienen fronteras terrestres internacionales y por tanto tienen un rango más limitado de relaciones internacionales que las entidades equivalentes en otros lados del mundo. A menudo las relaciones entre La India y los países con los que comparte fronteras son problemáticas. En contraste, Alemania comparte fronteras pacíficas con nueve países y los Länder adyacentes a estos países han construido redes de relaciones con sus unidades constitutivas o sus gobiernos regionales, para poder cooperar en cuestiones que van desde el mantenimiento de la infraestructura de transporte hasta el desarrollo económico.

En Europa las influencias regionales se combinan con los factores políticos, debido a que los cinco países europeos federales considerados en los capítulos subsiguientes: Austria, Bélgica, Alemania, España y Suiza, son miembros de la Unión Europea (UE) o tienen una filiación cercana a ella, como en el caso de Suiza. En la Unión, las densas relaciones políticas que caracterizan su membresía vinculan a las unidades constitutivas en múltiples relaciones con las propias instituciones de la UE, con sus entidades equivalentes en otros Estados y con gobiernos nacionales. La integración regional de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) también ha impulsado el incremento de las relaciones exteriores de las provincias de Argentina. En La India, los estados se han ido involucrando en un buen número de proyectos incipientes para la integración del sur de Asia, lo que ha llevado a algunos de ellos a acrecentar sus lazos económicos internacionales. En los tres contextos, las motivaciones económicas son cruciales para comprender la actividad regional de las unidades constitutivas.

Las motivaciones económicas son de suma importancia para comprender las relaciones exteriores de las unidades constitutivas. Estas relaciones incluyen actividades como viajes internacionales de líderes políticos y funcionarios para promover las exportaciones y el turismo y para buscar inversión extranjera. Algunas provincias canadienses y estados americanos han instalado oficinas en el exterior para promover los lazos comerciales. Las unidades constitutivas también procuran que se les consulte sobre las negociaciones de comercio internacional o se les permita participar en ellas. Pueden buscar inversión extranjera a través de medidas internas, como ofrecer desarrollo de infraestructura y apoyos fiscales. Las medidas que impiden la competencia extranjera para compañías nacionales son más controvertidas, como el establecimiento o la conservación de barreras no arancelarias o las prácticas gubernamentales de adquisición que favorecen a las empresas del país.

Motivos más altruistas también pueden tener peso. Los gobiernos de las unidades constitutivas son capaces de administrar áreas de políticas públicas como la educación y la prestación de servicios de salud con una pericia que no existe en los servicios públicos de muchos gobiernos federales. Por lo tanto, se encargan de los proyectos de asistencia en países menos desarrollados, en ocasiones como agentes de su gobierno federal. Dicho apoyo también puede consistir en construcción de capacidades gubernamentales a través de la capacitación de servidores públicos y de brindar asesoría en materia de políticas.

Los factores étnicos y culturales son importantes en algunos países: Québec en Canadá, Cataluña y el País Vasco en España, y las comunidades y regiones belgas, están entre las unidades constitutivas más activas internacionalmente, pues no sólo buscan servir sus intereses económicos, sino también crear vínculos con comunidades relacionadas lingüística, étnica y culturalmente en el exterior. En la mayoría de los casos estas actividades no tienen cargas políticas; ayudan a forjar fuertes lazos humanos más allá de las fronteras internacionales. Pero en algunas ocasiones dichas actividades han sido empleadas para servir – o se ha interpretado que sirven – a intereses separatistas, y por tanto, se han vuelto muy controvertidas en sus países de origen. Las relaciones exteriores de Quebec, encabezadas por el separatista *Parti Québécois* son un ejemplo extremo de dichas acciones.

No cabe duda de que al promover los intereses de sus unidades constitutivas en el exterior, los políticos también fortalecen su perfil político en casa y es probable que algunas consideraciones políticas de los partidos influyan para emprender dichos viajes. Éstas son cuestiones de importancia menor, aún cuando provoquen objeciones internas. Las acciones políticas abiertas que terminan perdiéndose en el reino de la política exterior son mucho más controversiales. Es sabido que – incluso fuera de su país – algunos políticos de las unidades constitutivas hacen declaraciones con una carga política sobre asuntos de política exterior que conciernen a los gobiernos

federales. En EE. UU., algunos estados se han visto involucrados en acciones simbólicas u otras de tipo mucho más agresivo que buscan poner ante los reflectores lo que los grupos nacionales de cabildeo consideran prácticas objetables del gobierno o del sector privado en el extranjero. Y los intereses económicos, étnicos, culturales, etc. de una o más unidades constitutivas pueden entrar en conflicto con los intereses del país, tal y como hayan sido articulados por el gobierno federal.

Así pues, el reto de cada país federal es asegurar que las relaciones exteriores de las unidades constitutivas no se contrapongan a la política exterior articulada por el gobierno federal. Ambos órdenes de gobierno pueden contribuir a desarrollar una presencia internacional eficaz. Los gobiernos de las unidades constitutivas conocen y entienden a profundidad los intereses y preocupaciones de los actores del sector privado que ya tienen o que buscan una participación internacional, además de una considerable pericia técnica. Los gobiernos federales pueden aportar mayor experiencia en el manejo del medio ambiente internacional y ejercer una fuerza política y económica mayor que las de una unidad constitutiva individual o incluso que un grupo de éstas. Su cooperación requiere una voluntad de negociación y un proceso consultivo sobre las relaciones intergubernamentales a través de instituciones durables y bien conceptualizadas. La cooperación eficaz es esencial, ya que eficacia de las relaciones exteriores adquieren una importancia creciente para alcanzar el éxito en un mundo altamente interdependiente.