



Alemania: cooperación con los *Länder*

R U D O L F H R B E K

Desde Hamburgo hasta Baviera, desde Sarre hasta Sajonia, las importantes facultades de las unidades constitutivas de Alemania, sus 16 *Länder*, se han visto incrementadas gracias a la reforma federal de 2006. En el sistema federal alemán, los *Länder* tienen las características de un estado, cada uno con su propio orden constitucional, que se tiene que conformar de acuerdo con los principios básicos establecidos en la Constitución alemana de 1949 (Ley Fundamental). La Constitución estipula ciertas facultades exclusivas para los *Länder* y otras más para gobierno federal, con una amplia gama de facultades concurrentes compartidas por los dos órdenes de gobierno. La Constitución determina como regla general que "El ejercicio de las facultades estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los *Länder* siempre que la presente Ley Fundamental no disponga o admita una disposición en contrario". (Artículo 30). ¿Qué significa esto en el manejo de las relaciones exteriores?

Aunque la Constitución otorga al gobierno federal un papel predominante en las relaciones internacionales, también le asigna un papel a los *Länder*. La cláusula clave de las relaciones foráneas de la Constitución es el Artículo 32: "El mantenimiento de las relaciones con Estados extranjeros

compete a la federación". Pero los *Länder* también desempeñan una función: "Antes de concertar un tratado que afecte la situación particular de un Land, éste será oído con la debida antelación". Esto significa que aun cuando el gobierno federal tenga la facultad de concertar tratados debe tomar en cuenta cualquier inquietud sustancial de un Landa través de un proceso de consulta. Además, este artículo dispone que "En tanto los *Länder* tengan competencia legislativa, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros". Estas disposiciones constitucionales suponen un espíritu de cooperación mutua y coordinación entre los *Länder* y el gobierno federal.

En 1957, la federación y los *Länder* incluso firmaron un acuerdo – el llamado "Acuerdo Lindauer" – sobre formas de cooperación en relaciones exteriores en términos prácticos. El acuerdo vino seguido de disposiciones institucionales y de procedimientos adicionales. En general, las experiencias de las décadas anteriores muestran que estas disposiciones han funcionado bien y que ambas partes han empleado sus respectivos poderes exitosamente y han cooperado apropiadamente.

Una buena parte de estas actividades de los *Länder* se encuentra dentro de la categoría de relaciones transfronterizas. Por la ubicación de Alemania en Europa central – con países colindantes en todas las fronteras – el número y la intensidad de este tipo de relaciones han crecido considerablemente. Un ejemplo bien establecido es la cooperación entre Alemania, Francia y Suiza a lo largo del Alto Rin. Más recientemente, las actividades y los acuerdos transfronterizos han surgido con los países de Europa central y oriental, y sus respectivas regiones. Este tipo de actividad de los *Länder* ha estado funcionando bien y no ha sido motivo de conflictos o problemas con el gobierno federal.

Pero las relaciones exteriores no se reducen sólo a la negociación de tratados legalmente vinculantes, y los *Länder* son activos en otros ámbitos de competencia. Y es particularmente dentro de la categoría de relaciones exteriores donde los *Länder* son actores. Por ejemplo, en ocasiones, los funcionarios del gobierno o de la legislatura de algún *Land* se reúnen con los representantes políticos de los estados extranjeros. En dichas ocasiones, suelen hacerse declaraciones públicas sobre temas en que los representantes del *Land* y el gobierno federal no están de acuerdo. Un *Land* también puede establecer oficinas de información pública en el extranjero. Estas actividades de los *Länder* se ubican dentro de un "área gris" entre la política exterior y las declaraciones políticas del gobierno de un *Land*. Estas actividades han dado lugar a las críticas por parte del gobierno federal, que en ocasiones ha llamado a dichas actividades "política exterior auxiliar" – algo que considera está fuera de las atribuciones que corresponden a los *Länder*. La respuesta de los *Länder* ha sido siempre que sus actividades "externas" están interconectadas y coinciden con sus propias actividades normales y genuinas y que forman parte de sus facultades constitucionales.

Visto desde el punto de vista del gobierno federal, las actividades autónomas de los *Länder* individuales constituyen una amenaza para una política exterior consistente y para la habilidad de los alemanes de desenvolverse en el escenario mundial. Escuchar una pluralidad de voces alemanas puede confundir a los representantes de otros países, y las declaraciones públicas sobre algún asunto internacional por parte de un *Land* o un grupo de *Länder* puede resultar dañino a los intereses de Alemania, tal y como son vistos y formulados por el gobierno federal. Berlín reclama que no recibe información integral de los *Länder*. En respuesta, los *Länder* insisten en su derecho a participar en las relaciones exteriores y afirman que sus actividades no interfieren con el ámbito del gobierno federal. No ven la necesidad de acordar un "código de conducta" formal para las relaciones entre los *Länder* y el gobierno federal en esta área.

Para ciertos asuntos, el manejo de la comunicación y la práctica de la transparencia continuará siendo un reto para ambas partes.

Sobre este punto, un caso especial es el papel que desempeñan el gobierno federal y los *Länder* en temas relativos a la Unión Europea (UE). Aunque la política con la UE no es política exterior en el sentido tradicional, tampoco es un asunto "interno." Es un campo que ha crecido rápida y considerablemente durante los últimos quince años y en el que tanto el gobierno federal como los *Länder* participan. En 1992, fue adoptado un nuevo artículo (el Artículo 23 de la Ley Fundamental) en relación con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Esta enmienda ha otorgado a los *Länder* derechos de participación formal en temas relacionados con la UE tanto en el ámbito nacional como dentro de la propia UE. El ejercicio de este derecho requiere la coordinación previa entre los *Länder* y el gobierno federal, pero no están de acuerdo sobre la forma en que esto incide en la prosecución eficiente de los intereses alemanes. Los *Länder* han establecido y desarrollado actividades autónomas dentro de la UE a través de sus representaciones oficiales en Bruselas y por medio del cabildeo directo. Han asumido el papel de copartícipes muy activos en el escenario de Bruselas.

En el debate sobre la reforma del federalismo alemán, que se intensificó con el establecimiento de una comisión especial a finales de 2003, el gobierno federal intentó acotar algunos de los derechos de los *Länder* en relación con temas de la UE. Sin embargo, los *Länder* perseveraron de manera exitosa para conservar su papel: el paquete de reformas que fue aprobado el verano del 2006 por la mayoría necesaria de dos tercios en la Bundestag (la cámara baja alemana) y la *Bundesrat* (cámara alta alemana) – no redujo la fuerza de los *Länder* en este campo.

Los *Länder* insisten en su derecho a participar en las relaciones exteriores y afirman que sus actividades no interfieren con el ámbito del gobierno federal.

En conclusión, tanto el gobierno federal como los *Länder* participan en las relaciones exteriores y, en términos generales, han logrado cooperar y coordinar sus esfuerzos exitosamente. Este enfoque corresponde al rasgo característico del federalismo alemán, que se clasifica como federalismo "cooperativo". Sin embargo, esto no excluye los problemas – ni siquiera las tensiones – entre ambas partes en varios casos individuales. Encontrar el equilibrio apropiado seguirá siendo un reto para cada una de las partes.