

---

# El rol de la diplomacia parlamentaria en el reforzamiento de las relaciones bilaterales Argentina-Chile (1990-2020): ¿un caso único en Sudamérica?

Mariel Zani Begoña<sup>9</sup>

## Introducción

El final del siglo XX trajo aparejados muchísimos cambios con los que la humanidad tan sólo habría podido soñar. Un mundo más complejo, más hiperconectado, pero también más incierto comenzó a configurarse con los comienzos del nuevo milenio. Por aquellas épocas, el concepto de diplomacia parlamentaria empezó a despertar interés en la academia a nivel mundial y Latinoamérica no fue la excepción.

Colacrai y Schanzer (2016) ubican esta efervescencia del estudio de este fenómeno como consecuencia del agotamiento del paradigma realista de las relaciones internacionales para explicar acabadamente la compleja realidad mundial. Actualmente, los estados ya no son los únicos protagonistas del sistema internacional<sup>10</sup>.

La tercera ola de democratización, la globalización, la interdependencia y las nuevas tecnologías son fenómenos que contribuyeron a la ampliación del repertorio de actores con gravitación en el contexto internacional (Salimena, 2020). Los pueblos, las empresas transnacionales, las unidades subnacionales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y los parlamentos expresan -aunque no acabadamente- el variopinto registro de actores que intervienen actualmente en el campo de las relaciones internacionales. En este trabajo nos concentraremos en el último de ellos y en el fenómeno que le da acogida: la diplomacia parlamentaria (DP)

Este artículo explorará, de manera sucinta, la importancia y el rol de la diplomacia parlamentaria en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales Argentina-Chile durante los años 1990-2020.

El trabajo buscará describir el impacto de la diplomacia parlamentaria en el vínculo bilateral. Se plantea como principal premisa que, gracias a su institucionalización en el Tratado de Maipú, los parlamentos argentino y chileno tienen un papel más activo en el estrechamiento de los lazos del que puede encontrarse entre nuestro poder legislativo y otros cuerpos de Sudamérica. Además, la institucionalización les permite a ambas legislaturas tener un rol más influyente en la política exterior sin que eso afecte el carácter marcadamente presidencial del proceso de toma de decisiones (Velázquez y Marín, 2010 citado en Colacrai y Schanzer (2016)<sup>11</sup>.

Comenzaremos realizando un breve recorrido en torno al concepto de diplomacia parlamentaria. A continuación, y siguiendo los aportes teóricos de Colacrai (2015, 2016) y Colacrai y Schanzer (2016), examinaremos el rol de la diplomacia parlamentaria en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales

---

<sup>9</sup> Licenciada en Ciencia Política. Maestranda en Relaciones Internacionales

<sup>10</sup> El agotamiento del paradigma realista implica también otros aspectos que irrumpen al sistema internacional. Entre estos nuevos fenómenos se destaca el surgimiento de nuevos temas -denominados comúnmente como “de baja política”- en la agenda internacional como el comercio, las relaciones culturales, la preocupación por el medio ambiente, entre otros. Asimismo, y como consecuencia de un mundo cada vez más interconectado, la existencia de problemas comunes que afectan a la humanidad como un todo y que no pueden ser resueltos por los estados en soledad.

<sup>11</sup> Quien desee adentrarse al estudio del presidencialismo y la política exterior puede consultar, como referencias generales, Alden y Aran (2017); Milner y Tingley (2016); Merke, Reynoso y Schenoni (2020)

argentino-chilenas. A lo largo de la exposición, intentaremos identificar si la cooperación interparlamentaria argentino-chilena se constituye como un caso único en Sudamérica<sup>12</sup> que podría ser replicado con el resto de nuestros vecinos.

## Diplomacia parlamentaria: algunos aspectos a considerar

Como mencionamos en un comienzo, el concepto de diplomacia parlamentaria es relativamente nuevo dentro del campo de la política exterior y las relaciones internacionales. Existe un gran desarrollo teórico en países como México y España y, a la hora de estudiar el fenómeno, abundan los estudios de caso y los análisis descriptivos. Pero, de momento, hay una vacancia en cuanto a la elaboración de una teoría de rango medio o de aplicación general que dé cuenta de la DP y sus impactos en las relaciones entre los estados; y la mayoría de los estudios son de carácter exploratorio. En esta última dirección se dirige nuestra contribución.

Antes de caracterizar al fenómeno de la DP, nos gustaría explicitar el concepto de política exterior que sobrevolará este trabajo. Adoptaremos la concepción que Christopher Hill elabora sobre la política exterior entendida como “la suma de las relaciones oficiales externas conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en relaciones internacionales” (2003, p.3). Ergo, el parlamento - y sus parlamentarios- podría ser considerado como uno de esos actores a los que Hill hace referencia.

En cuanto a la DP, las definiciones más clásicas la caracterizan como la compleja red de vínculos -tanto institucionales como informales- que unen a los parlamentos y a sus legisladores (Trillo Figueroa, 1997). En estas concepciones también se incluye cualquier tipo de actividad desempeñada por los miembros del poder legislativo en las relaciones internacionales. (Noulas, 2011).

Además, la literatura especializada parece coincidir que, en casos de repúblicas presidencialistas como las que encontramos en América Latina, la DP funciona como un complemento de la diplomacia del ejecutivo (Salimena, 2019, 2020). También el parlamento, de acuerdo a Solana (2000), ejerce una función de control en torno a la política exterior que dirige el ejecutivo y permite, a su vez, la representación de buena parte del arco político que se encuentra presente en las cámaras.

El fenómeno de diplomacia parlamentaria permite el fortalecimiento de los lazos -informales, pero también institucionales- entre los países involucrados, y por ello, se ha tornado en un tema que merece ser estudiado.

## El rol de la DP en las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile

A la hora de ahondar en el fenómeno de la DP en Sudamérica hay un caso que, a nuestros ojos, se destaca por su excepcionalidad. Nos referimos a los vínculos que entablan los parlamentos argentino y chileno y su impacto en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y en la conformación de la agenda binacional.

Al hablar de los lazos argentino-chilenos no podemos dejar de mencionar a Miryam Colacrai como gran referente de esta área de estudio. La autora caracteriza al vínculo bilateral como una interdependencia institucionalizada (Colacrai, 2015, 2016). La relación entre estos dos países está conformada por un nutrido entramado de actores en donde se destaca el rol de los parlamentos en la construcción de intereses compartidos.

Pero los poderes legislativos, objeto de estudio de este artículo, no son los únicos que intervienen en esta relación. A la labor de los parlamentos y la diplomacia tradicional deben sumarse los encuentros

---

<sup>12</sup> Este artículo si bien reconoce el papel pionero en Latinoamérica desempeñado por México y su parlamento quiere hacer hincapié en las relaciones interparlamentarias y bilaterales de Argentina con sus vecinos del cono sur

interministeriales, las reuniones de gobernadores, los comités de integración y todos aquellos mecanismos que el Tratado de Maipú detalla en su artículo 3. Esto le brinda un cariz sumamente rico y complejo a la relación bilateral. Puesto que estas instancias no se consideran como compartimentos con trabajos estancos, sino que se relacionan con las otras instancias de cooperación, se produce una retroalimentación que fortalece y enriquece el vínculo. La característica de la institucionalidad otorgada por el mencionado acuerdo es una de las razones por la que los parlamentos se convierten en una pieza clave de este vínculo (Colacrai y Schanzer, 2016). Y es esta institucionalidad lo que le brinda el carácter único y excepcional en Sudamérica.

La Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena, una de las instancias institucionalizada por el Tratado de Maipú, es el ejemplo más exitoso de diplomacia parlamentaria bilateral con otro país del Cono Sur. Argentina también tiene establecida con Brasil una Comisión Bicameral Permanente, empero, su actuación data del año 2018 cuando se conformó y, por el momento, no reporta avances significativos. El caso chileno, entonces, se presenta como un caso paradigmático para nuestro país puesto que no existen otros ejemplos de cooperación tan exitosos, tan institucionalizados, ni tan antiguos<sup>13</sup> como este con nuestros vecinos del cono sur.

A continuación, nos adentraremos en la labor de los poderes legislativos a ambos lados de la cordillera. Dado que en las cámaras se encuentran representadas las poblaciones fronterizas, el parlamento se convierte en una correa de transmisión de los intereses y necesidades de esas sociedades. Esta particularidad refuerza el cariz democrático y convierte a las legislaturas en una herramienta con la que influir e impactar en la conformación de la agenda binacional.

Asimismo, gracias a la DP, se fortalece la cooperación en temáticas de infraestructura y conectividad, así como también en el ámbito energético, comercial, ambiental, turístico, educativo, cultural y demás cuestiones “de baja política”, sobre todo en las regiones limítrofes. De esta manera, la calidad de vida de las personas a ambos lados de la cordillera se ve mejorada significativamente (Colacrai, 2015).

Tomamos los años 90 como punto de partida para el estudio de la relación interparlamentaria argentino-chilena por varias razones. En primer lugar, puesto que, como mencionamos en la introducción, es a partir de esa época cuando la DP emerge como fenómeno a ser estudiado. En segundo lugar, y coincidiendo con Colacrai y Schanzer (2016), es a partir de estos años que los vínculos entre estos países adquieren un cariz democrático<sup>14</sup>. Finalmente, es a comienzos de esta década cuando se instituye la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena

Es precisamente durante los años 90 cuando los parlamentos tienen su primera prueba de fuego en un contexto democrático al colaborar en la solución del diferendo en torno a los Hielos Continentales. Realizar una descripción pormenorizada del evento implicaría extendernos más allá de los límites bosquejados por este artículo<sup>15</sup> pero la intervención del congreso fue decisiva para que se arribara a un acuerdo. No sólo los legisladores oficiaron como mediadores de sus respectivos intereses nacionales, sino que aportaron visiones históricas, jurídicas y técnicas -mediante la interconsulta con especialistas- gracias a lo cual se concretó una propuesta superadora de la original. El resultado de este proceso fue

---

<sup>13</sup> El 1 de agosto de 1990 se instituyó la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena. Este instrumento fue posteriormente ratificado e incluido en el Tratado de Maipú en 2009 y su trabajo impulsado con una nueva “puesta en marcha” (Colacrai y Schanzer, 2016, 31) en el año 2014 tras un breve interregno en su labor entre los años 2011 y 2013.

<sup>14</sup> Recordemos que la dictadura de Augusto Pinochet finaliza en el año 1990 cuando Patricio Alwin asume el poder. La vuelta a la democracia argentina se produjo siete años antes con la elección de Raúl Alfonsín en 1983. En 1989 asume Carlos Saúl Menem tras una salida anticipada del poder de Alfonsín. Lejos está del objeto de este artículo entrar en la discusión sobre los fenómenos de transición y consolidación democrática y la pregunta que ha intrigado a un sinnúmero de estudiosos de la ciencia política y la sociología política sobre democracias plenas o consolidadas y las diferencias entre los fenómenos de transición, instauración, y persistencia democrática. A quien le interese ahondar en este debate puede consultar Morlino (1986), Garretón (1995, 1997); Przeworski (1995); O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988), por mencionar sólo algunos autores.

<sup>15</sup> Quien desee ahondar al respecto puede consultar Colacrai (2004, 2006, 2015, 2016) y Colacrai y Schanzer (2016)

la firma del acuerdo en diciembre de 1998, ratificado un año más tarde por ambas Cámaras de Senadores. En este caso, es claro como los parlamentarios han oficiado como vehículo a través del cual construir acuerdos y acercar posiciones y, por consecuencia, influyeron positiva y decisivamente en la toma de decisiones de política exterior.

Este es el hito histórico más destacado de la DP argentino-chilena puesto que evidenció la valiosa labor de los parlamentarios al tiempo que le brindó legitimidad su accionar. Por otro lado, “dejó sentado un importante precedente respecto de los beneficios de trabajar en el diseño de “políticas de estado” (Colacrai y Schanzer, 2016, p.27).

Además de este episodio, podemos mencionar otros ejemplos que evidencian la importancia de la labor de los legisladores a uno y otro lado de la cordillera. En una lista no exhaustiva, podemos referirnos a la visita de parlamentarios de ambos países que se mantuvo ininterrumpidamente en todo los gobiernos y el trabajo de la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena, de los Grupos Parlamentarios Binacionales y de las Subcomisiones Binacionales de Trabajo (que se dividen internamente según región y tema)<sup>16</sup>

Otra cuestión a destacar es que el trabajo interparlamentario no se reduce tan sólo a cuestiones “de baja política” sino también, y como lo ejemplifica el diferendo de los Hielos Continentales, incluye contribuciones a temáticas tan sensibles como la demarcación de fronteras y otras cuestiones “de alta política”.

En el recuento de episodios e instrumentos, se evidencia la contribución real que ha tenido la DP en la permanencia, continuidad y reforzamiento del vínculo bilateral. En esta relación como en ninguna otra de la región sudamericana es donde observamos un rol más activo de los legisladores en el proceso de toma de decisiones de política exterior sin que esto opaque su característica marcadamente presidencial.

Asimismo, su contribución a la construcción de intereses compartidos y a una agenda binacional resulta sumamente importante. Los legisladores no sólo han sido protagonistas de buena parte de los intercambios binacionales sino también han contribuido a instalar en la agenda de la relación bilateral cuestiones relevantes para las poblaciones que se asientan en las regiones cordilleranas. Estos ejemplos de cooperación interparlamentaria bilateral podrían servir como modelo para reforzar el vínculo con otros países vecinos. A la mente viene el caso de la Triple Frontera -compartida con Paraguay y Brasil-, como una de los puntos más porosos y calientes de nuestro país<sup>17</sup>.

## Reflexiones finales

No hay dudas de que el fenómeno de la DP es un tema relativamente novedoso en la agenda de investigación latinoamericana. Empero, y como lo demostramos a lo largo de este breve artículo exploratorio, constituye un terreno fértil que merece ser explorado.

Las lecciones que nos deja la experiencia argentino-chilena de cooperación interparlamentaria muestran a las claras su valor y su impacto en el reforzamiento de los vínculos bilaterales.

Lo que, es más, no existen entre Argentina y otros países de Sudamérica ejemplos comparables -tanto por su complejidad como por su profundidad e institucionalización y antigüedad- de este fenómeno. Todo esto nos lleva a resaltar el carácter excepcional de la cooperación bilateral con Chile gracias a la labor de los congresos a ambos lados de la cordillera.

---

<sup>16</sup> Hay cuatro Subcomisiones de Trabajo Regionales (Noroste Argentino-Norte Grande Chileno; Región de los Lagos, Patagonia Austral y Centro). También hay cuatro Subcomisiones de Trabajo Temáticas, todas ellas relacionadas con la integración: 1- física y ecológica, 2- educacional, cultural y social, 3- energética y 4- económica, comercial y turística.

<sup>17</sup> Muchos estudios se animan a calificar a la triple frontera como un “polo de atracción de actividades ilícitas” y hasta llegan a denominarla como “una de las nuevas amenazas a la seguridad” (Bello Arellano, 2013, 101)

Nos brinda, asimismo, la reflexión de que sería posible replicar estas experiencias con otros países vecinos para fortalecer los lazos de fraternidad, cooperación, unión y, en definitiva, la integración. Sería provechoso impulsar este tipo de cooperación para concretar la elaboración de agendas temáticas que busquen solucionar problemas comunes y enfrentar desafíos compartidos. Esto podría ser implementado, por ejemplo, con Paraguay y Brasil para ayudar a solventar los problemas que existen en la llamada Triple Frontera. La cooperación parlamentaria podría convertirse en una herramienta para delimitar un plan de acción que se nutra de la experiencia de los países intervinientes y que, sobre todo, le dé voz a los gobiernos provinciales y municipales.

Sin lugar a dudas, todavía queda mucho terreno por explorar y muchas páginas de historia por escribirse y es allí donde los campos de la política exterior y las relaciones internacionales, nutridos por una rica experiencia empírica, deben hacer su contribución. Esperamos que este trabajo sea el puntapié inicial de nuevas investigaciones.

## Bibliografía

- Bello Arellano, D. (2013). La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad. *Atenea (Concepción)*, (508), 101-120.
- Colacrai, M. (2015). Las "nuevas diplomacias" en las relaciones argentino-chilenas. Transgubernamentalismo y acción subnacional. *Encrucijada Americana*, 7(2), 115-130.
- Colacrai, M. (2016). La relación bilateral Argentina-Chile en clave política 2010-2015: Continuidades y matices con cambios de gobiernos. *Estudios internacionales (Santiago)*, 48(183), 9-37.
- Colacrai, M. O., y Schanzer, R. M. (2016). La Diplomacia Parlamentaria: su aporte en la construcción de intereses compartidos y fomento de la cooperación entre la Argentina y Chile. *Revista Dos Puntas*. Año VIII - Nº 13
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. New York: Plagrave Macmillan
- Noulas, G. (2011). The role of parliamentary diplomacy in foreign policy. *Foreign Policy Journal*, 22, 46-49.
- Salimena, G. (2020) Pensar las relaciones internacionales desde la diplomacia parlamentaria en Colotta, M. y Lascano y Vedia, L (comp.) "Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI. Un análisis crítico de la política internacional". Teseo Press. Recuperado de <https://www.teseopress.com/contrapuntos/chapter/9-pensar-las-relaciones-internacionales-desde-la-diplomacia-parlamentariafootnote-el-presente-capitulo-de-este-libro-constituye-algunas-ideas-expuestas-en-mi-tesis-doctoral-en-relaciones-internacio/>
- Salimena, G. (2019) La trascendencia de la Diplomacia Parlamentaria en la inserción internacional de los Estados. Boletín Nº30 Departamento de Seguridad y Defensa. Mayo-Junio Recuperado de: [https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/07/bol\\_30.-final-convertido.pdf](https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/07/bol_30.-final-convertido.pdf)
- Solana, F. (2000) "Seis años de Diplomacia Parlamentaria en México". Senado de la República. México, México DF.
- Trillo Figueroa, F. (1997). La diplomacia parlamentaria. *Diario El País*. Recuperado de: [https://el-pais.com/diario/1997/04/02/opinion/859932008\\_850215.html](https://el-pais.com/diario/1997/04/02/opinion/859932008_850215.html)