



La trascendencia de la Diplomacia Parlamentaria en la inserción internacional de los Estados¹

Gonzalo Salimena²

En la actualidad, el concepto de diplomacia parlamentaria parece haberse incorporado definitivamente al ámbito de las relaciones internacionales y a la política doméstica. Reflejo de ello, es el creciente protagonismo del Parlamento en la política exterior y en las numerosas actividades académicas que se desarrollan en centros de altos estudios relacionados a esta temática. Sin embargo, pese a su creciente auge, son pocos los que hablan del valor que podría significar una diplomacia parlamentaria más activa en la inserción internacional de los Estados.

En el marco de la ingeniería constitucional argentina, la política exterior fue tradicionalmente monopolizada por el Poder Ejecutivo nacional. Esto implicó una fuerte concentración de poder en su manejo, planificación y ejecución evitando la posible injerencia y el control por parte de otros poderes del Estado. En este sentido, la Constitución Nacional originaria, como la introducción de las reformas posteriores en sus respectivos contextos históricos, influyeron en la formación de un hiperpresidencialismo argentino y de un Poder Ejecutivo que se fue fortaleciendo a lo largo de las décadas y goza de cierta autonomía con respecto al Poder Legislativo.

¹ El presente trabajo constituye una ampliación del artículo de opinión presentado en el diario El Economista del día martes 18 de junio del presente año.

² Doctor en Relaciones Internacionales (USAL), estudios posdoctorales de investigación en Diplomacia Parlamentaria (UCM), profesor visitante de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), profesor de la maestría y de la escuela de relaciones internacionales de la Universidad del Salvador (USAL), profesor de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra (ESG). Miembro del Departamento de Seguridad y Defensa del IRI de la Universidad Nacional de La Plata. Asesor de la Dirección General de Programas de Investigación y Capacitación del Senado de la Nación (DGIC).





Sin embargo el proceso de democratización generalizado de la década del ochenta y su posterior consolidación, volvieron a poner en el centro de la escena política al Parlamento en materia de política exterior. El nuevo protagonismo adquirido no significa que el Poder Ejecutivo haya perdido el centro de gravedad de la política exterior, aunque si cabe aclarar que deja de ser un actor exclusivo en la materia. A la vez hay evidencia empírica que confirma que los parlamentarios son conscientes de sus nuevos roles en la política internacional (MALAMUD Y STAVRIDIS, 2011: 102), esto podría traducirse en una mayor apertura a la participación democrática del Parlamento y de sus parlamentarios a través de nuevas formas o técnicas procedimentales de la diplomacia parlamentaria para relacionarse con otros parlamentos y organismos parlamentarios formales.

Lo cierto es que la volatilidad y la incertidumbre de la coyuntura actual del sistema internacional, nos obliga a repensar escenarios y sumergirnos en nuevas estrategias de inserción internacional que contengan no solo al Poder Ejecutivo, sino a otros actores que están reclamando mayores grados de gravitación política, refiriéndonos en concreto al Poder Legislativo. En este sentido, la diplomacia parlamentaria podría ocupar un destacado y proactivo aportando vínculos y nuevas estrategias para la inserción internacional de Argentina. Para observar en concreto el beneficio de la diplomacia parlamentaria podría aportar, comenzaremos a analizar brevemente los diversos modelos históricos de inserción internacional tomando como esquema conceptual el planteado por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian en su obra *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*.

El primer modelo se desarrolló entre 1860-1930 y se lo denominó *La relación especial con Gran Bretaña*. El mismo se sustentó en los vínculos privilegiados con la potencia hegemónica dominante (Gran Bretaña) y con Europa. Durante este período Argentina pudo integrarse exitosamente a la economía mundial en calidad de productor y exportador de materias primas (RUSSELL y TOKATLIAN,





2003: 17) sustentado en una complementación económica entre ambas economías. En contraste, América Latina gozó de poca trascendencia y la integración regional mostró claras limitaciones definiéndose por una lucha de poder intraregional con Brasil. En este sentido, los autores destacan dos indicadores en el presente período: la sanción de la ley de armamentos navales de Brasil (1904) y el desplazamiento del eje económico de Londres a Estados Unidos (PARADISO, 1993:40). El apartamiento del centro de poder económico y político del primero al segundo, implicaba una transformación profunda en el orden internacional que obligó a la dirigencia política argentina a relectura del sistema internacional, que en aquel momento no supo brindar apropiadamente. El resultado se reflejó en una pérdida de identidad (RUSSELL y TOKATLIAN, 2003: 26) que se manifestó en un constante alineamiento con los intereses del hegemón que había perdido capacidades y recursos económicos, acentuando de esta manera, una dependencia estructural que encontraría su máxima expresión en el pacto Roca-Runciman. Claramente había un factor económico-comercial de peso que jugaba un papel gravitante en privilegiar esa relación: el triangulo comercial diametralmente opuesto al de Brasil. Argentina por aquel entonces, había favorecido una relación que le permitió equilibrar su balanza comercial externa deficitaria con los Estados Unidos a través de su vínculo con el Reino Unido, en contraste al esquema comercial de Brasil donde el déficit se manifestaba con el Reino Unido y el superávit con Estados Unidos.

Aquí la diplomacia parlamentaria no constituía un actor de relevancia en la política interna (pese haber figuras con trayectoria política en el Congreso) y la impronta de los asuntos exteriores era conducida desde el Poder Ejecutivo nacional, en una época signada por una nítida separación entre los asuntos internos y lo externos.





El segundo paradigma denominado por Russell y Tokatlian como *globalista* aparece con la finalización de la segunda guerra mundial y la configuración de un nuevo orden internacional de posguerra. La necesidad de pensar el nuevo contexto internacional que posicionaba a Estados Unidos como la nueva superpotencia hegemónica y la búsqueda de una identidad perdida a raíz de la crisis del treinta, llevó a la elaboración de una serie de preceptos que podemos resumir en los siguientes puntos:

- a) No alineamiento con los Estados Unidos.
- b) Ejecución de un modelo de desarrollo sustentado sobre la base de la sustitución de importaciones.
- c) Impulso a la integración latinoamericana asentada sobre una perspectiva gradualista y sobre el reconocimiento de una gran diversidad de situaciones económicas nacionales.
- d) Diversificación de los principales socios comerciales externos sin barreras ideológicas.
- e) Rechazo a los organismos o regímenes internacionales que procuran congelar la distribución de poder mundial en materia de desarrollo tecnológico (RUSSELL y TOKATLIAN, 2003: 31).

Como en todo esquema conceptual, los preceptos que los integraban no fueron estáticos o rígidos sino que estuvieron sujetos a modificaciones por los diversos gobiernos democráticos y autoritarios desde la finalización de la segunda guerra mundial hasta el proceso de democratización de América Latina a comienzos de la década del ochenta. Sin lugar a dudas uno de los puntos que no permaneció inmutable fue las relaciones con Estados Unidos, las cuales oscilaron entre la normalidad, la equidistancia y los alineamientos automáticos como en el caso de la Revolución Libertadora.

El impulso al desarrollo y integración regional ocuparon lugares destacados en la agenda latinoamericana, a través del nuevo flujo de ideas provistas desde la CEPAL con el enfoque centro-





periferia y la implementación de un modelo de desarrollo industrial hacia adentro. Sin embargo pese a un ambiente signado por la cooperación y la necesidad del desarrollo económico, las rivalidades geopolíticas no estuvieron ausentes y se barajaron varias hipótesis de conflicto con países limítrofes. La rivalidad con Brasil supo incrementarse con el desarrollo de un parque industrial armamentístico hacia mediados de la década del setenta. A comienzos de los ochenta, la hipótesis de conflicto entre ambos se reduce notablemente con la firma de un acuerdo sobre el uso pacífico de energía nuclear. Es notable que las tensiones por aquel momento se desplazaran hacia Gran Bretaña por Malvinas y Chile, en relación a cuestiones limítrofes.

Durante este período la diplomacia parlamentaria no se destacó en todo su potencial al igual que en el período 1860-1930. Entre las razones que pueden analizarse brevemente encontramos las siguientes: el Congreso en gran parte del período se encontró cerrado por la alternancia en el poder de gobiernos de facto y democráticos y la falta de competencias del mismo en materia de política exterior, ya que las mismas recién formarán parte de la Constitución nacional y de las prácticas parlamentarias con la reforma constitucional de 1994, entre otras razones. Pese a estos factores enunciados, la oleada democrática a comienzos de la década del ochenta posicionó nuevamente al Parlamento como centro del debate político. Consecuencia de ello fue el surgimiento de la primera *técnica o forma* de diplomacia parlamentaria conocida con el nombre de organismos parlamentarios internacionales. Pese a este notorio avance en materia de lo que hoy conocemos como *formas de interacción* de la diplomacia parlamentaria, no había un Parlamento que participara activamente en política exterior más allá de los debates que pudiesen darse en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto o en el ámbito del recinto. La política exterior y la inserción internacional continuaban siendo cuestiones que en su elaboración y ejecución, correspondían al Poder Ejecutivo.





La nueva coyuntura internacional generada a partir de la caída de la Unión Soviética, del muro de Berlín, del triunfo del liberalismo económico, y la consolidación del proceso democrático en América Latina, trajo aparejado la necesidad de repensar la inserción internacional y la identidad del país. El resultado fue el surgimiento del tercer paradigma denominado *Aquiescencia pragmática* que tenía entre sus principales postulados los siguientes:

- a) Plegamiento a los intereses estratégicos de Estados Unidos.
- b) Definición de interés en términos económicos
- c) Participación activa en la creación y fortalecimiento de regímenes internacionales.
- d) Lineamiento al Consenso de Washington.
- e) Aceptación de reglas básicas del orden económico y financiero internacional.
- f) Apoyo a la integración económica regional (RUSSELL y TOKATLIAN, 2003: 46-47).

Desde el prisma de la diplomacia parlamentaria aquí si podemos sostener que son notorias las transformaciones producidas en relación a los períodos anteriores. La reforma constitucional proveyó de una herramienta o potestad adicional al Congreso: controlar en materia de política exterior mediante el artículo 75, incisos 22 y 24, la firma de tratados internacionales. Allí se sostiene que el Legislativo “es el encargado de “aprobar o desechar” tratados concluidos con otras naciones, y que los tratados internacionales y los concordatos (acuerdos que se firman entre un Estado sujeto de derecho y la Santa Sede) tienen jerarquía superior a las normas nacionales, lo cual los sitúa por encima de otras leyes. Simultáneamente aparece la segunda forma o técnica de la diplomacia parlamentaria hacia 1995 conocida con el nombre de grupos parlamentarios de amistad (GPA). Si bien no era nueva esta *forma de interacción* de la diplomacia parlamentaria, para Argentina significaba un salto cualitativo de trascendencia, ya que los GPA aportan tres elementos vitales: estructura permanente, periodicidad de





dichos encuentros y formación de una agenda común de intercambios multisectoriales, que no se circunscriba solamente a un área temática. (ESCUADERO MÁRQUEZ, 2008: 10). La consecuencia de la reforma constitucional y de la consolidación de la primera y segunda técnica de la diplomacia parlamentaria, fue una participación cada vez más proactiva del Parlamento en política exterior, potenciando un entramado de relaciones institucionales con otros actores internacionales promoviendo actividades y nexos entre Estados.

Luego de la crisis institucional y económica del 2001, donde se volvió a cuestionar la inserción internacional y la identidad internacional del país, la diplomacia parlamentaria desarrolló una nueva etapa sin precedentes a través de un sinfín actividades que tuvieron como protagonistas a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de ambas cámaras, los GPA y la participación del parlamento en foros parlamentarios formales, entre las que puede resaltarse entre otros temas, la cuestión Malvinas.

En referencia a esta problemática, en el Senado de la Nación las tareas realizadas fueron arduas e incluyeron desde la posibilidad de la constitución de una comisión de Malvinas, hasta la Declaración de Ushuaia. Lo más paradójico que presenta la diplomacia parlamentaria en los últimos años, es el período 2010-2015, donde es posible observar un relativo liderazgo que tuvo el Poder Legislativo del Senado de la Nación frente al Poder Ejecutivo en relación al tratamiento de esta cuestión (SALIMENA, 2017:235) . Las acciones llevadas a cabo no sólo por el Senado de la Nación, sino por el Parlamento en su conjunto, fueron conducidas desde dicho Poder, que era el que desarrollaba la agenda sobre el tema, pese a la fuerte influencia en la conducción de la política exterior llevada a cabo por el Poder Ejecutivo (SALIMENA, 2017:235). Más recientemente con la constitución del grupo parlamentario de amistad con el Reino Unido hacia el año 2016 , se lograron establecer conversaciones en torno a los vuelos a las islas y en relación a los ADN de los soldados argentinos sepultados en el





cementerio de Darwin como NN, que finalmente terminaron concretándose en acuerdos entre ambos gobiernos.

Considerando que la diplomacia parlamentaria viene afianzando relaciones institucionales con otros parlamentos, con foros parlamentarios formales y parece ser una herramienta útil en un mundo en constante transformación ¿Qué puede aportar una diplomacia parlamentaria proactiva a la inserción internacional de Argentina en un contexto internacional sujeto a constantes volatilidades e incertidumbres?

La diplomacia parlamentaria se caracteriza por la pluralidad en la representación política a diferencia de la diplomacia que ejerce el Poder Ejecutivo, lo cual podría ser una herramienta útil para lograr *consensos* que permitan mostrar verdaderas políticas de Estado como podría ser en el caso de Malvinas. En este mismo sentido, el abordaje de temas trascendentales para el interés nacional que la diplomacia parlamentaria pudiera realizar en forma estratégica previamente al Poder Ejecutivo, podría aportar una mayor complementación de la tareas entre ambos poderes que se manifestaría en la firma de numerosos acuerdos comerciales y en la construcción de una imagen más positiva del país en el exterior.

En síntesis, una diplomacia parlamentaria proactiva puede resultar una estrategia útil que permita contribuir a una mejor inserción internacional de Argentina y a la consecución de objetivos primordiales de política exterior en un mundo cada vez más caracterizado por volatilidad y la incertidumbre





FUENTES PRIMARIAS DE INFORMACIÓN

- SALIMENA, Gonzalo (2017). *La Diplomacia Parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación, desde los Acuerdos de Madrid hasta el 2016. Una herramienta estratégica para el Poder Ejecutivo*. Tesis doctoral. Doctorado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador (USAL).

FUENTES DE INFORMACIÓN SECUNDARIA

- GARCIA ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad (2008). *Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: Las Cortes Generales*. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Editorial Asamblea de Madrid, Madrid.
- MALAMUD, Andrés STAVRIDIS, Stelios (2011). *Parliaments and parliamentarians as international actors*. in Bob Reinalda, Ed The Ashgate
- PARADISO, José (1993), *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Editorial Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- RUSSELL, Roberto TOKATLIAN, Gabriel (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Editorial Fondo de Cultura Económico, Argentina.

