

MALVINAS A TRAVÉS DEL PARLAMENTO Instrumentos analíticos para su estudio (1)

Federico Martín Gómez y Leandro Enrique Sánchez
Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Introducción

El estudio de las relaciones internacionales, actualmente, se encuentra en un contexto científico que tiende hacia la complementariedad y el pluralismo paradigmático entre los ya existentes y sus revisiones, también denominadas *reflectivismo* o *aproximaciones críticas* (Neumann y Weaver, 1997). Ello implica que, por sobre las dificultades que el proceso que Weaver (1996) denominó “neo-neo síntesis” (2) tiene y ha tenido para dar cuenta de las estructuras y dinámica del sistema internacional, se asume el carácter complejo y multidimensional de las relaciones internacionales y la imposibilidad de una explicación holística.

Si bien la política nacional e internacional están interrelacionadas, es sumamente complejo establecer con certeza si una determina a la otra y viceversa. Es por eso que más que establecer una relación causal resulta más interesante determinar cómo influyen y cuándo lo hacen.

En ese sentido, el Parlamento ocupa un lugar de complementación del ejercicio exterior de los Estados. Pero a su vez, no se limita a la ratificación de los acuerdos internacionales, sino que su participación legitima la acción internacional de los Estados, favoreciendo la democratización de la política exterior y la legitimación de las decisiones de carácter multilateral.

Este trabajo tiene por objeto, por un lado, establecer un marco analítico para el estudio del Parlamento como hacedor de política exterior; y, por otro, dar cuenta del tratamiento de la Cuestión Malvinas ya no desde la óptica de la política exterior como prerrogativa exclusiva del Ejecutivo sino desde el Parlamento como órgano articulador de intereses.

Constitución de un marco para su estudio

Los distintos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales han distinguido entre teorías de gran y medio alcance. Siendo parte de las primeras aquellas que se proponen explicar de forma generalizada y abarcadora una serie de fenómenos, habitualmente centrados en el funcionamiento del sistema internacional en su conjunto. Mientras que las denominadas teorías de alcance medio son aquellas generalizaciones relativas al comportamiento de elementos, variables o conjuntos parciales de fenómenos pertenecientes a un sistema más amplio (Wilhelmy, 1988: 50).

Asimismo, tal como señala Putnam (1996) al analizar la bibliografía referente a las relaciones entre la esfera nacional e internacional, la mayoría representa dos enfoques alternativos no excluyentes. Por un lado, la bibliografía que estudia de manera interrelacionada los asuntos nacionales e internacionales (3); y, por otro lado, la volcada a las influencias

nacionales sobre la política exterior. Esta distinción es pertinente puesto que las teorías basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (v. gr. realismo, neorealismo, interdependencia y teoría de la dependencia) son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior (Lasagna, 1996: 45-46).

En términos teóricos, el punto de partida de este trabajo se centra en los condicionantes domésticos de la política exterior (4) ya que constituyen un factor explicativo significativo, aunque no exclusivo, de la conducta de política externa de un Estado. Este punto de vista no ignora el sistema político nacional en el que interactúan los elementos que van a producir la política exterior.

En definitiva, de lo que se trata es de descomponer las teorías centradas en el Estado para reconocer la inevitabilidad del enfrentamiento interno acerca de lo que constituye el “interés nacional” y partir de ello, poder comprender, en una segunda instancia, la necesidad de reconciliar al mismo tiempo exigencias nacionales e internacionales.

Las principales variables de esta concepción analítica son: a) tratar de explicar el comportamiento externo de un Estado desde la perspectiva del propio Estado antes que desde el sistema internacional; b) entender que los grupos decisorios operan en el marco de un entorno que incluye las distintas fuerzas del sistema político nacional como internacional; y que c) la realidad como es percibida por los actores, y no tal como es, es la que estipula la toma de decisiones.

Ahora bien, tan importante como transparentar la posición teórica de la que parte este trabajo resulta la clarificación conceptual de ciertas construcciones teórico-conceptuales basamentales para el estudio del rol del Parlamento en la formulación de la política exterior.

El primero es la definición de *política exterior*. Definir política exterior no es una tarea sencilla, puesto que su imprecisión conceptual le otorga diversas dimensiones y concepciones a partir de las cuales ser definida. En principio, es posible afirmar que la política exterior tiene como condición necesaria pero no suficiente la existencia de un Estado porque, como sostiene Gutiérrez (1987), generalmente no responde a los intereses generales de la mayoría de la población sino al grupo que ejerce el poder, por lo que resulta prudente hacer referencia a la política exterior como política de gobierno. A su vez, al analizar la política exterior es necesario tener presente que los enfoques deterministas de carácter monocausal pierden de vista la complejidad de la materia, por lo que sería relevante considerar distintos aspectos. En primer lugar, la política exterior debe ser entendida como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988: 727-729). Como una política pública circunscripta dentro de un proyecto político interno, que contiene los lineamientos socios económicos y políticos definitorios del carácter de la proyección de la política del interior hacia el exterior. Segundo, es necesario tener presente el *régimen político* puesto que, como sostiene Lasagna (1996), existe una relación de causalidad entre el cambio de régimen político y la política exterior; y al mismo tiempo, la política exterior no es estática, sino que se desarrolla por medio de un proceso cíclico de continuidad y cambio. Tercero, como otras políticas públicas que emanan del proceso de toma de decisiones políticas del régimen político interno, no opera en un contexto doméstico vacío, hay imposiciones

políticas formales e informales que condicionan su formulación (Salmore y Salmore, 1978 y Waltz, 1967).

La política exterior, en definitiva, está determinada en buena medida por el sistema político en que se formula y, como otras políticas, resulta de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con una serie de reglas, estructuras y valores que emanan de él. Es por ello que tiene un carácter circular, donde las relaciones de poder interno inciden en la construcción de la política externa, y estas condicionan el alcance de la política interna (Sanchez, 2010: 8).

El segundo consiste en definir el *interés nacional*. Si bien no es posible establecer “a priori” y de forma racional cuál es su esencia. Sí se puede aseverar que el interés nacional es el eje articulador de la política exterior. Sí puede ser entendido a través de la promoción de determinados valores que portan los Estados, pero las sociedades son heterogéneas por lo que el interés nacional no sería uno. Ergo, consiste en inferencias y percepciones relativas a pautas de comportamiento por parte de quienes elaboran la política exterior. En ese sentido, los intereses nacionales son producto del contexto político y cultural dentro del cual se elaboran las políticas. Su contenido es histórica y socialmente relativo, ya que está sujeto y se modifica de acuerdo con condiciones socio-históricas. Es por eso que resulta de mayor utilidad recurrir al concepto de *agenda internacional o de política exterior* puesto que a diferencia del interés nacional es un concepto operacionalizable, que proporciona criterios para identificar intereses específicos y establecer una jerarquía entre ellos. Esta aproximación permite concebir el interés nacional como aquellos valores que son utilizados como criterios de evaluación de políticas concretas (Sanchez, 2010: 9).

Clarificado el sentido de la política exterior en términos conceptuales, señalado el necesario reemplazo de interés nacional por agenda internacional, resulta posible afirmar entonces que el proceso de adopción de decisiones para la formulación de la política exterior consiste, en definitiva, en estudiar el proceso por el cual se construye la agenda internacional. Proceso, que en la práctica permite operacionalizar los temas o intereses incorporados a la agenda y se determinan los objetivos y opciones de la política exterior a adoptar. Es necesario, entonces, identificar dicha arena, el conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad (Duroselle, 1992: pp.174) y los grupos decisionales “reales” que los articulan en distintas arenas, siendo el Parlamento la más representativa de todas en un sistema democrático.

La elaboración de la agenda exterior en países como Argentina se encuentra primordialmente en manos del Poder Ejecutivo, atento las atribuciones constitucionales en la materia. Debido a su naturaleza de órgano unipersonal, y acompañado de una burocracia jerárquicamente subordinada y considerablemente más amplia que la del Parlamento, el Presidente de la Nación en la mayor parte de los casos es quien *define los temas* prioritarios de la *agenda* de política exterior. También es el Presidente quien dispone en términos relativos de más instrumentos para *hacer efectivo su plan de acción* en materia exterior.

En los regímenes presidenciales, como es el caso de Argentina, el principio de separación y división de poderes, la elección separada del Jefe del Gobierno y la Cámara de Representantes (la doble legitimidad planteada por Linz), y la autonomía institucional, brindan más incentivos para centrar el análisis en el control parlamentario, entendido en un sentido más tradicional como función esencial de este; es decir, referido por un lado, a la sanción y destitución de los funcionarios; y en lo referente, por otro, al proceso legislador, el cual incluye nuevos actores y figuras jurídicas en el ámbito de la toma de decisiones. Ello, de algún modo, le resta gravitación al hecho de que, el diseño de la agenda internacional, incluye un conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad (Duroselle, 1992: pp.174) y que se articulan en distintas arenas, siendo el Parlamento la más representativa de todas.

Malvinas

A lo largo de doscientos años de historia Malvinas, física y simbólicamente, ha sido partícipe de la construcción de identidad nacional. Desde 1833, pero especialmente a partir del conflicto del Atlántico Sur de 1982, punto de quiebre y bisagra histórico-política en la cuestión, representa parte integral de la cultura nacional. Incluso, producto de la acción interna como así también de la acción externa desde y hacia el país, muchas veces se convirtió en el paradigma de identificación del ser nacional (5).

A partir de la Disposición Transitoria N.º 1 de la Constitución Nacional se construye como objetivo constitucional, o sea en interés nacional, lo cual supone, al menos desde el punto de vista académico, una mayor complejidad que la que ya poseía.

Desde el punto de vista de la literatura especializada los trabajos esenciales para su estudio como los realizados por Bologna (1992), Lorenz (2006), Russell (1990), Simonoff (2007), y Escudé (2001) centraron su análisis en la política exterior como política ejercida desde el Poder Ejecutivo. Este enfoque, de acuerdo con lo señalado párrafos arriba, entraña una dificultad metodológica producto de la centralidad que tiene en estos el concepto de interés nacional, y un vacío cognitivo al no abordar al Parlamento como complementación de la acción externa de un Estado.

Este trabajo intenta dar respuesta a esta doble problemática, por un lado, sustituyendo el concepto de *interés nacional* por el de *agenda de política exterior* que proporciona criterios para identificar intereses específicos y sus promotores; y por el otro, reconstruyendo la labor del Congreso de la Nación como arena política en la cual se encuentran representados los habitantes del país.

Conclusión

Dada la extensión que el trabajo debería tener, sólo se presentarán las aproximaciones a un solo gobierno, el de Néstor Kirchner. La elección del período de gobierno de Néstor Kirchner responde a una diversidad de variables particulares, entre ellas, su cercanía en el tiempo y el viraje en el abordaje de la Cuestión Malvinas son las más importantes.

La construcción política en torno a Malvinas realizada por la gestión presidencial de Kirchner resultó en un cambio paradigmático del tratamiento de esta cuestión, no solo por su abordaje desde la arista internacional sino también por su elaboración hacia la agenda interna, provocando su evolución.

Para relevar el rol del Parlamento en la conformación de la política exterior hacia Malvinas se conformó una matriz de datos de todos los proyectos legislativos presentados en ese lapso, tratando de identificar su carácter coercitivo, su procedencia (cámara de origen), su promotor (firmante), el bloque partidario que lo impulsaba, las provincias que más trabajaron la cuestión, etcétera.

En este caso, de acuerdo con las normas requeridas, sólo se presentaran tres aspectos relevantes y esclarecedores a la vez.

Por un lado, la producción total del Congreso de la Nación en este período referente a Malvinas fue de 427 proyectos legislativos (235 en Diputados y 192 en Senadores); que distribuidos de acuerdo con su carácter coercitivo representan 94 proyectos de ley (61 en Diputados y 33 en Senadores), esto es el 22%, 157 de declaración (76 en Diputados y 81 en Senadores), un 37%, 141 de resolución (96 en Diputados y 45 en Senadores), el 33 % y finalmente 33 de comunicación (sólo del Senado), el 8%. Lo destacable es que de los proyectos de ley (con carácter coercitivo total) presentados en el período tan sólo 2 por Cámara recibieron sanción definitiva. Los que recibieron sanción definitiva en la Cámara de Diputados (Expediente: 0807-D-2006 y Expediente: 0061-D-2006) hacen referencia a la constitución de los feriados nacionales y su vinculación con el día 2 de abril y el 14 de junio, siendo sus firmantes los partidos Cruzada Renovadora (San Juan) de la Unión Cívica Radical y del Partido Justicialista. En relación con los proyectos que recibieron sanción definitiva en la Cámara de Senadores (Ley 26110 y Ley 26039) el primero de ellos hace referencia nuevamente a la constitución final del día 2 de abril como feriado nacional y el segundo de ellos precisa el acuñamiento de una moneda de circulación nacional conmemorativa a los 25 años del Conflicto de Malvinas

Lo cual demuestra que la dificultad reside no en la articulación de demandas de la sociedad sino en su instrumentación.

Por otro lado, durante el período en estudio el partido justicialista contó con mayoría en ambas cámaras, con un promedio de 115 integrantes del bloque en Diputados y 41 en el Senado, siendo secundado por la Unión Cívica Radical con 42 y 14 respectivamente, y mucho más lejos por partidos provinciales. La inmensa mayoría de proyectos legislativos (el 52,22%), especialmente los de ley (el 14%) fueron presentados por el Partido Justicialista. Como sostienen Cox y McCubbins (1993) los legisladores oficialistas muestran incentivos, cohesión y la disciplina partidaria según Tsebelis (1998), para apoyar la agenda del gobierno ya que el fracaso del Poder Ejecutivo pone en riesgo la reelección de los legisladores en sus distritos.

Finalmente, como bien señala Benton (2003), el Poder Ejecutivo Nacional convive con líderes provinciales, por lo que las políticas públicas centralizadas coinciden con la atención a intereses locales, lo que algunos autores denominan territorialización de lo político. De manera

tal que, la fortaleza de los liderazgos nacionales y provinciales no son mutuamente excluyentes. Aunque claro está que, para lograr el éxito de un determinado plan de gobierno nacional es fundamental contar y mantener el apoyo de los líderes partidarios provinciales (Jones y Hwang, 2007). Ello se ve claramente en la participación de legisladores de la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, San Juan, Corrientes y, más atrás, las provincias de la Patagonia.

En definitiva, analizar el rol del Parlamento en la elaboración de la política exterior supone, en principio, comprender que la complejidad del fenómeno requiere de un marco teórico suficientemente dinámico y flexible.

Sobre la base de articular concepciones teóricas de medio y gran alcance y reconocer la unidad constitutiva del quehacer científico que conforman teoría y método, en el que la teoría establece el marco conceptual dentro del cual se desarrolla el segundo y éste establece el orden de aplicabilidad de la primera, es posible abordar el análisis del rol del Parlamento en la elaboración de la política exterior.

La participación del Parlamento en la confección de la política exterior, como objeto, podría ser explicada por dos dimensiones (variables en la matriz de datos) constitutivas de su quehacer, como son el control parlamentario y el proceso de conversión de demandas (articulación y combinación de intereses). Como dimensiones en constante interacción que se ven atravesadas en su puesta en práctica por tres factores condicionantes: la cohesión y *disciplina partidaria*, la *territorialización de lo político* y la *delegación legislativa*; que si bien tienen una lógica propia, en la praxis suelen presentarse combinadas.

Notas

1. La presente investigación forma parte de un proyecto macro de investigación, en el cual se aborda la producción, construcción y abordaje de la Cuestión Malvinas por parte del Poder Legislativo de la Nación, durante los 30 años de finalizado el conflicto de Malvinas.
2. Cuando el neorrealismo y el neoliberalismo, en la denominada versión institucionalista, hegemonizan la comprensión de la realidad internacional y ejercieron una especie de “reparto explicativo” de esa realidad.
3. Véase Herz (1959), Deutsch (1963), Rosenau (1969), Haas (1970), Keohane y Nye (1988), Rosenau (1997) sólo por mencionar algunos autores.
4. Véase McClelland (1965), Allison (1971), Krasner (1978), Katzenstein (1978), Putnam (1996) como algunos de los autores más representativos de esta área de investigación.
5. Véase Gómez, F. (2010) “Malvinas y el segundo centenario de la Nación: una aproximación hacia la Cuestión Malvinas desde la sociedad civil”, en Revista *El Príncipe*, N.º 1, año 4, mayo 2010, pp. 113-142.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992). *La Hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.

ALCÁNTARA SÁEZ, M. y Martínez Rodríguez, A. (1997) *Evaluación de experiencias de fortalecimiento de instituciones democráticas: el caso de los parlamentos*, Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso, Cámara de Diputados de Chile.

- ALMOND, G. y POWELL, G. (1972) *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós.
- BENTON, A. (2003). "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal de gobierno", en *Política y Gobierno*, Vol. X, N° 1.
- BOLOGNA, A. (1992). *El conflicto de las Islas Malvinas*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Ediciones Facultad. Rosario,
- CAREY, J. y SHUGART, M. (1998) *Executive decree authority*, Cambridge University Press.
- COX, G. y MCCUBBINS, M. (1993) *Legislative Leviathan: Party government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- DOUGHERTY, J. y PFALTZGRAFF, R. L. (1994), *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- DUROSELLE J.B. (1992). *Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ESCODÉ, C. (2001) "Cultura Política, Política Exterior y caducidad del modelo del Estado como actor racional: el caso argentino". En: *PostData 7*. Revista de Reflexión y Análisis Político, p. 7.
- FIORINA, M. (1977) *Congress: The keystone of the Washington establishment*, New Haven, Yale University Press.
- GOMEZ, F. (2010) "Malvinas y el segundo centenario de la Nació: una aproximación hacia la Cuestión Malvinas desde la sociedad civil", en Revista *El Príncipe*, N.º 1, año 4, mayo 2010, pp. 113-142.
- HECLO, H. (2000) "Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo", en Aguilar Villanueva (ed.), *Los problemas públicos y la agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- INGRAM, H. y FIERDERLIEN, J. (1988) "Traversing Boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy", en *The Western Political Quarterly* N.º 4 Vol.4, 725-745.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (1988) *Poder e independencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- LAREDO, M (1965) "Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional", en *Foro Internacional*, Vol. VI, N.º 1, Colmex, México.
- LASAGNA, M. (1995) "Las determinantes internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la teoría de la Política Exterior", en Revista *Estudios Internacionales*, N.º 111 Año XXVIII, Santiago.
- LINDBLOM, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- LORENZ, F. (2006). *Las Guerras por Malvinas*. Edit. Edhasa.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (eds.) (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MC CLELLAND, Ch. (1965) "System Theory and Human Conflict", en Mc Neil, E. *The nature of Human Conflict*, Prentice Hall.

- MORGENSTERN, S. (2002) "Towards a Model of Latin American Legislatures", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. (1996) "Diplomacia y la política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", en Gil, O. y Sanz, L. (comps.) *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Zona Abierta. Pp. 69-120.
- RUSSELL, R. (1990). "Política Exterior y Toma de Decisiones en América latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas". EN: AAVV: *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. GEL.
- SALMORE, B. y SALMORE, S. (1978) "Political Regimens and Foreign Policy", en Salmore, S., East, M. y Herman, Ch. *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills, Sage, pp. 103-122.
- SANCHEZ, L. (2010) "El rol del Parlamento en la política exterior. Instrumentos analíticos para su estudio", en V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política "Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario". Organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política a través de la Sociedad Argentina de Análisis Político, que se realizó los días 28 al 30 de julio de 2010. Ciudad de Buenos Aires.
- SANCHEZ, L. (2010) *Determinantes internos de la política exterior argentina. Análisis de la participación del cuerpo decisonal legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2001). Estudio de caso: la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la Nación*. Tesis de Maestría en Metodología de la Investigación Social, Università di Bologna.
- SIMONOFF, A (2007) "Guerra de Malvinas. Veinticinco años después". *Cuadernos Argentina Reciente*. Entrevista. N.º 4 / julio-agosto, pp. 142-147.
- SNYDER, G. H., BRUCK, H. y SAPIN, B. (Eds.). (1962). *Foreign Policy Decision Making*. New York: The Free Press of Glencoe, pp. 86-185.
- SHUGART, M. y CAREY, J. (1992) *Presidents and Assemblies*, CUP.
- TSEBELIS, G. (1998) "La Toma de Decisiones en los Sistemas Políticos: Actores de Veto en el Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo y Multipartidismo", en Saiegh, S y Tommasi, M. (ed.) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 289-340.
- VÁZQUEZ FLORES, R. (2007) *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Jonés, pp. 17-76.