

La Diplomacia Parlamentaria: Su Aporte En La Construcción De Intereses Compartidos Y Fomento De La Cooperación Entre La Argentina Y Chile*

*Miryam Colacrai***
*Rosanna Schanzer****

Resumen

El presente artículo pretende trabajar en dos niveles al referirse a la Diplomacia Parlamentaria. En primer lugar, se propone recorrer diferentes conceptos y significados acerca de la Diplomacia Parlamentaria (DP), reflexionando sobre los aportes realizados desde los estudios parlamentarios y desde las relaciones internacionales que, en muchos casos, han coincidido en subrayar el aporte de aquella en la promoción del diálogo entre naciones y un complemento de las actividades diplomáticas tradicionales.

Sobre la base de esas reflexiones conceptuales, se trabaja especialmente algunos rasgos distintivos de este tipo de diplomacia en la relación argentino-chilena desde la vuelta a la democracia y destaca su aporte en la “construcción” de intereses compartidos, remarcando la institucionalidad que le otorga el Tratado de Maipú (2009)

Palabras clave: Diplomacia Parlamentaria – Política Exterior – Relaciones bilaterales Argentina-Chile – Democratización.

Clasificación JEL: Z0

Abstract

This article aims to work on two levels referring to the Parliamentary Diplomacy. First, it is proposed to explore different

* Trabajo recibido 12/03/2016 // aprobado 20/04/2016

** Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Principal del CONICET (Argentina). Profesora titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Mail: miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar

*** Lic. En Ciencia Política, Lic. En Relaciones Internacionales, Diploma Superior de Posgrado - FLACSO-. Mail: rosanna.schanzer@gmail.com

concepts and meanings about the Parliamentary Diplomacy (PD), reflecting on the approaches from the parliamentary studies and from international relations that in many cases, show coincidence about its contribution in promoting dialogue between nations and a complement of traditional diplomatic activities .

Based on these conceptual reflections, it focuses on some distinctive features of this type of diplomacy in the Argentine-Chilean relationship since the return to democracy and highlights its contribution to the "building" of shared interests, remarking the institutional framework that gives the Treaty of Maipú (2009)

Key words: Parliamentary Diplomacy- Foreign Policy- Bilateral relations Argentina-Chile- Democratization

Introducción¹

Las agendas de Política Exterior y de relaciones internacionales que, tradicionalmente, involucraban a los Estados experimentaron desde la última década del Siglo XX un nivel de dificultad respecto a actores y temas, que fue creciendo exponencialmente. Ello produjo tanto un replanteo en la política, para saber cómo actuar, como en el abordaje académico que pretendió ofrecer una mayor comprensión de esos fenómenos.

Orden mundial, relaciones internacionales, diplomacia pública fueron conceptos que sufrieron diferentes interpretaciones. Asimismo, la perspectiva realista que asignaba protagonismo único al estado en el sistema internacional, y que no prestaba atención a lo que acontecía al interior de “ese único actor” – los defensores de esa visión hablaban de la irrelevancia de los factores domésticos o de la forma de gobierno- comenzó a presentar importantes lagunas e inconsistencias.

¹ Este trabajo recoge algunos de los ítems contenidos en un Proyecto de Investigación en curso correspondiente al Programa de Incentivos bajo el Código19/C265 (Argentina) y que lleva por título “Las relaciones bilaterales democráticas argentino-chilenas: análisis focalizado en el establecimiento y desarrollo de las medidas de confianza mutua (MCM) y la actividad de los respectivos parlamentos”, acreditado por resolución CS N° 682/2013 de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina)

La multiplicación de canales de relaciones que traspasaban las fronteras estatales instaló conceptos como transnacionalismo y transgubernamentalismo, a través de los cuales se intentaba dar cuenta de la mayor dificultad que iba adquiriendo el escenario mundial.

Dentro de ese contexto, las acciones diplomáticas o internacionales que pueden encarar los Parlamentos, coincidentemente con el inicio de un período de optimismo sobre la expansión de la democracia - etapa de la posguerra fría- comenzaron a ser visibilizadas y, en algún modo incluidas tanto en los estudios parlamentarios y constitucionales como también en el vasto campo de los estudios internacionales y del transgubernamentalismo que representaba una de las dinámicas sobre la que se asentaba la interdependencia compleja.

Para el propósito que inspira este trabajo, esta somera contextualización se vuelve imprescindible por cuanto las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile desde los noventa se desenvuelven en un “marco democrático”, lo cual, sin dudas, fue un pilar básico para la construcción de la “nueva relación”. (Colacrai, 2004)

De allí que puede resultar de gran utilidad para caracterizar este vínculo bilateral, el seguimiento y la reflexión acerca de las relaciones parlamentarias que conforman una pieza importante en la trama de la relación argentino-chilena de los últimos veinticinco años.

Para ello, en primer lugar, haremos un recorrido conceptual y a posteriori nos abocaremos al caso de estudio, resaltando acciones parlamentarias que contribuyeron a la negociación de “cuestiones de alta política” y el devenir de la Comisión Parlamentaria Conjunta que el Tratado de Maipú reconoce como uno de los mecanismos institucionales de trabajo conjunto. Finalmente, presentaremos algunas observaciones y reflexiones finales.

Un recorrido por algunos conceptos

Aunque se considera todavía insuficiente el desarrollo de trabajos académicos que han instalado el debate alrededor de cuestiones como “diplomacia parlamentaria” (DP), acciones internacionales de los Parlamentos o, en otros casos, cooperación parlamentaria, se observa que éstos han venido aumentando a partir de la década del noventa. No afirmamos que antes no

existiera interés pero éste estaba reducido a consignar, fundamentalmente, cuáles eran las competencias constitucionales que, en materia exterior, les era reconocida a los Parlamentos.

En América Latina, uno de los aportes conceptuales coincidentes con el registro de los cambios que se producían a inicio de los años noventa es el que ofrece Juan Mario Vacchino (1990), que entiende a la DP como la respuesta de los Parlamentos al proceso de internacionalización en todos los ámbitos de las relaciones sociales, lo que además implica, por parte de Parlamentos y Parlamentarios, asumir la representación de los poderes tradicionales del Estado, lo que los torna capaces de representar legítimamente los intereses nacionales sin transgredir potestades que, en el ámbito de las relaciones internacionales, pertenecen al Poder Ejecutivo.

Por su parte Solana (2000) entiende a la DP como una actividad que guarda fuerte relación con el control legislativo de la política exterior del Estado y como un término para referirse a las relaciones internacionales del Congreso con actores políticos y, especialmente, órganos legislativos de otros países. De este modo, la DP contiene dos sentidos: uno asociado a tareas de control, supervisión y acompañamiento parlamentario de la política exterior, y otro referido a la diplomacia bilateral y multilateral cuando se trata de intereses comunes entre Parlamentos.

El creciente rol que ocupa la DP queda cabalmente expresado por Rodrigo Obrador Castro y Edmundo Serani Pradenas (2009) cuando consideran que ella “*se ha convertido en una función emergente, que adquiere cada vez mayor relieve*”, que ha tomado fuerza desde finales del siglo XX a causa de la globalización, a partir de la cual el mundo se ha transformado en un sistema interdependiente e interrelacionado en los aspectos económico, político, social y cultural, generando una fuerte tendencia a la integración, pero produciendo, al mismo tiempo, procesos de fragmentación y conflictos culturales de diferente índole, lo que permite pensarla como posibilidad de compatibilizar intereses, crear nuevas alianzas y aprovechar las oportunidades de la globalización, disminuyendo sus riesgos. En este marco de “*nuevas corrientes de pensamiento y la pluralidad de actores surge la DP, con mayor fuerza e influencia que la que había tenido, junto con las actividades internacionales transversales que cumplen una gran cantidad y diversidad de organizaciones. Tiene la legitimidad de que sus actores parlamentarios son representantes de los distintos segmentos de ciudadanía mundial*”,

presentándose como un sistema complejo y dinámico que comprende “*delegaciones parlamentarias ante las asambleas de las organizaciones internacionales; foros parlamentarios institucionalizados; encuentros de delegaciones parlamentarias de índole bilateral o grupos interparlamentarios binacionales; grupos de amistad parlamentaria; actividades de los Presidentes de las Cámaras; y cooperación parlamentaria*”.

También y, con el propósito de despejar cuestiones de la “toma de decisiones”, Rafael Velázquez y Karen Marín (2010) plantean que el Poder Ejecutivo es el poder que incide de manera más determinante en la toma de decisiones de la política exterior, pues posee poderes formales e informales que lo colocan por encima del Congreso, siendo poderes formales aquellos que le son otorgados por la Constitución e informales los que derivan de la costumbre y del funcionamiento de los sistemas políticos, de modo que la relación entre ambos poderes gira en torno a procesos de pesos y contrapesos, para que los parlamentos supervisen la conducta del presidente en la política exterior, tengan presencia en las decisiones y sirvan de balanza para que el Ejecutivo no se exceda en sus funciones, si bien es necesario aclarar que la relación entre el Congreso y el Ejecutivo puede ser conflictiva, pues ambos intentan mantener y ampliar sus poderes en la materia.

Y, combinando algunos de los rasgos más significativos señalados por varios autores, el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2015), entiende que hoy resulta necesario revisar el concepto de diplomacia parlamentaria y tomarlo como una herramienta fundamental en procesos relevantes de la agenda pública, esclareciendo sus principales rasgos y objetivos, con el fin de poder conocer su potencial como instrumento adicional para cualquier estrategia que pretenda la inserción del Parlamento en un ámbito de acción internacional. En este sentido, y siguiendo a Solana (2000: 35) expresan que se debe entender a la DP “*como la intervención o participación del Poder Legislativo y sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, así como para designar el principio de las relaciones institucionales e informales que lo vinculan a los Poderes Legislativos de otros países y a sus miembros*”. El principal objetivo de la misma es crear vínculos entre Congresos y Parlamentos del mundo con el fin de intercambiar información de interés recíproco y establecer iniciativas en el campo de lo que Trillo (1997) denomina “*el complejo entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a*

las Cámaras legislativas y a sus miembros”, lo que otorga a la DP la ventaja de una mayor pluralidad en la representación y en la posibilidad de permanencia. De allí que la DP podría garantizar mayores equilibrios y una mayor democratización en las relaciones diplomáticas a nivel internacional.

De lo dicho hasta aquí – en un listado obviamente no exhaustivo pero que representa los lineamientos generales relativos a la DP² – puede detectarse un común denominador presente en las diferentes definiciones, el cual rescata el rol complementario que los Parlamentos ocupan en la Política Exterior, sumándose a las funciones cumplidas, en su expresión más tradicional, desde el Ejecutivo y los Ministerios de Relaciones Exteriores. De este modo, se considera que sus acciones sintonizan con una cierta “democratización” de la Política Exterior, habida cuenta que, en general, se la ha considerado la menos democrática de todas las políticas públicas.

Si sumamos a esto dos observaciones aportadas desde el campo de la política en Argentina y Chile – que son los “actores protagónicos” a los cuales nos vamos a referir en este trabajo – nos queda claro la legitimidad que se le reconoce a la DP. Así, el excanciller radical Dante Caputo (Frepaso, Capital) en 1999

² En la bibliografía general e incluso la que aborda cuestiones de los “parlamentos regionales” y particularmente el Parlamento Europeo, una obra muy relevante es STAVRIDIS, *Stelios “Parliamentary Diplomacy”; Some preliminary findings*, Jean Monnet Working Paper in Comparative and International Politics, n°48, noviembre de 2002 (consultado en <http://www.fscpo.unict.it/> EuroMed) Otras contribuciones a destacar, que desde Argentina y Chile, analizan el rol parlamentario en la Política Exterior son: VALDIVIESO, Patricio. “Estudios Internacionales”, en “Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas”, N° 158, 2007, págs.149-177; ARANDA, Gilberto y RIQUELME, Jorge. “Los Actores de la Política Exterior: El Caso del Congreso Nacional de Chile”, en “Revista Polis”, Volumen10, N° 28. Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2011, págs.359-392.

Sanchez, L. “El rol del Parlamento en la política exterior: Instrumentos analíticos para su estudio”. V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, ALACIP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 al 30 de julio de 2010 (mimeo). En el esquema de anillos concéntricos con el que se esquematiza la interdependencia entre diferentes niveles de análisis para caracterizar la relación argentino-chilena, Colacrai incluye la diplomacia parlamentaria (2010 y 2014)

sostenía, recordando los aportes realizados desde 1997 por algunos legisladores argentinos para la resolución de la Cuestión de Hielos Continentales con Chile: “Una negociación puede fracasar porque nadie se anima a dar el primer paso. La intervención legislativa permite que la gestión sea oficial, de modo que no sea inútil, y oficiosa para no comprometer la posición del Ejecutivo”³ Por su parte, la senadora Isabel Allende Bussi, presidenta del Senado de Chile y Senadora por la Región de Atacama, ha subrayado, en un trabajo reciente en una publicación especializada de Relaciones Internacionales⁴ que “los grupos parlamentarios entablan un diálogo más directo e informal, lo que amplía los esquemas estructurados de la diplomacia tradicional. La DP constituye un complemento de la diplomacia gubernamental y contribuye al marco de cooperación en las dimensiones políticas más amplias”.

En la “nueva” relación argentino-chilena podemos hallar una buena dosis de evidencia empírica acerca de la contribución que la DP ha tenido en la permanencia, continuidad y reforzamiento del vínculo. La voluntad de negociar, instalar cuestiones de importancia para las sociedades a ambos lados de la Cordillera y encontrar vías para la concertación se destacan como “buenas prácticas” que, incluso, son mencionadas como instrumentos y canales que podrían utilizarse en otros ámbitos y conflictos existentes entre países de la región sudamericana.

Como veremos a continuación, la labor parlamentaria en la relación bilateral que estamos analizando, comprende tanto cuestiones de “alta política” –contribución a la resolución de la Cuestión de los Hielos Continentales, cuyo Acuerdo se ratificó en forma paralela y simultánea por los Congresos de ambos países en 1999 – , como la actividad desplegada por la Comisión Parlamentaria Conjunta que fuera creada a principios de los noventa y cuya agenda – si bien comprende una temática básica - ha sido permanentemente ampliada en función de nuevos temas y necesidades que los parlamentarios plantean desde sus propias realidades regionales y buscan coordinar, también, con los

³ Ver María Fernanda Villosio “El auge de la diplomacia legislativa”, Diario La Nación, Buenos Aires, 13 de julio de 1999.

⁴ ALLENDE Bussi, Isabel, “El Congreso de Chile y las relaciones internacionales” en Revista Foreign Affairs Latinoamérica, Vol.14, N°4. En <http://revistafal.com/la-nueva-diplomacia-parlamentaria-2/> Consultado 18 de diciembre de 2015.

Comités de Integración y las Reuniones de Gobernadores e Intendentes.

Hitos relativos a la actuación parlamentaria y su aporte a la construcción de la “nueva relación argentino-chilena”: los Congresos de Argentina y Chile en la Cuestión de los Hielos Continentales.

En 1990, los presidentes de Argentina, Carlos Menem y de Chile, Patricio Aylwin, inauguran una nueva relación bilateral que se asienta sobre principios democráticos. La voluntad de generar una relación sustentable y profunda, y de comenzar a pensar en integración, requería necesariamente que se resolvieran algunos litigios fronterizos pendientes. La resolución de cuestiones de “soberanía territorial” era una pieza indispensable, un eje de la construcción de la confianza y un requisito indispensable para poder avanzar en la agenda económica y de integración.

En 1991, en una de las Cumbres Presidenciales, entre los presidentes de ambos países, se dio solución a veintidós diferendos menores, quedando pendientes dos: el de Laguna del Desierto – que tendría definición favorable a la Argentina por parte del Tribunal Arbitral de Río de Janeiro en 1994– y el de los Hielos Continentales (el cual hemos seleccionado para observar acciones proactivas y propositivas por parte de los Parlamentos)

Entre agosto de 1991 y agosto de 1993 se llevó adelante un proceso de negociación entre el gobierno argentino y el chileno que, con referencia a la Cuestión limítrofe por los Hielos Continentales, produjo un acuerdo asentado sobre “la poligonal”, línea pensada más políticamente que técnicamente para resolver una cuestión que, finalmente, no satisfizo a ninguna de las partes. En ninguno de los dos Parlamentos se contó con el apoyo suficiente para aprobarlo y así comenzó un proceso de consultas políticas y diplomáticas para intentar arribar a un nuevo acuerdo que contemplara todas las críticas que se hacían al Tratado de la Poligonal. Seguidamente mencionaremos algunos hechos significativos de la negociación; la secuencia completa fue ofrecida en otras contribuciones (ver Colacrai, 2004), pero sí nos interesa mostrar las gestiones y propuestas que surgieron de las

diligentes acciones parlamentarias y de la voluntad para consensuar⁵.

Por el lado de la Cámara de Diputados de Argentina fue emitida una declaración por la cual solicitaba al Poder Ejecutivo nacional retirar el Tratado de la Poligonal y comenzar a trabajar para conciliar un nuevo acuerdo con Chile.

El año 1998 marca un punto de inflexión en la búsqueda de consensos sobre la “Cuestión de los Hielos Continentales” ya que de ambos lados se trabajó acercando posiciones y al interior de cada uno de los países, se intentó “construir” una Política de Estado alrededor de este tema, a partir de un diálogo maduro entre los diversos sectores. A principios de enero de ese año, los cancilleres Guido Di Tella y José Miguel Insulza, se reunieron en Montevideo y emitieron un comunicado donde manifestaban su predisposición a recibir propuestas alternativas, invitando –de alguna manera- a quienes se oponían a la línea poligonal.

El 24 de junio de 1998, el diputado del Partido Justicialista Fernando Maurette presentó ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja un proyecto de declaración en el que se instaba al Ejecutivo a que retirase del Congreso el proyecto de la controvertida línea poligonal establecida por el acuerdo Menem-Aylwin de 1991. La Comisión lo aprobó por unanimidad, incluyendo a Marcelo Stubrin (UCR), Fernando Maurette (PJ), Cristina Fernández de Kirchner (PJ), Dante Caputo (Alianza) y Guillermo Estévez Boero (FREPASO). A su vez, el diputado Marcelo Stubrin planteó (con la venia del ex presidente Raúl Alfonsín) una nueva propuesta, producto del análisis conjunto que habían realizado dicho legislador radical y sus pares Fernando Maurette (PJ) y Guillermo Estévez Boero (FREPASO) con legisladores chilenos. Dicha propuesta consistía en destrabar la cuestión mediante un nuevo análisis técnico que sólo tomara en cuenta la divisoria de aguas.

⁵ Recordemos, también que durante la primera semana julio de 1996 se produjo una importante visita de cuatro parlamentarios chilenos: los diputados demócrata cristianos Ignacio Walker -presidente de la Comisión de Defensa en el Congreso chileno- y Renán Fuentealba; el diputado socialista José Viera Gallo y el senador socialista -y ex ministro de Economía en el gobierno de Aylwin- Carlos Ominami, quienes se reunieron en el Congreso argentino con los integrantes de la comisión biparlamentaria , presidida por el senador del PJ Antonio Cafiero.

El 25 de junio de 1998, en el contexto de la decisión mencionada, el canciller chileno, José Miguel Insulza, aceptó la posibilidad de renegociar el acuerdo Menem-Aylwin de 1991, declarando: “*Queremos resolver el problema. Estamos dispuestos a analizar nuevas alternativas si las consideramos convenientes.*”⁶ La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, el 15 de julio, aprobó una propuesta acordada por consenso, por el diputado justicialista Fernando Maurette (presidente de la Comisión), el radical Marcelo Stubrin y el frepasista Guillermo Estévez Boero, que respondía fundamentalmente a los criterios históricos de manera que Chile no podía pretender punto alguno hacia el Atlántico, ni la Argentina hacia el Pacífico.

Las negociaciones en las que intervinieron los Congresos aportando visiones históricas, jurídicas y el producto de consultas técnicas realizadas a especialistas, con lo cual pudieron hacerse propuestas superadoras de aquel trazado de la “poligonal”, desembocaron en la firma de un nuevo acuerdo por parte de los presidentes, el 16 de diciembre de 1998. La meticulosa negociación previa a nivel parlamentario, permitía presumir su aprobación cuando llegase a las Cámaras. Esto se dio, de manera simultánea, el 3 de junio de 1999, cuando fue ratificado por el Senado argentino y la Cámara de Diputados chilena.

La “construcción” de este acuerdo final para resolver la Cuestión de los Hielos Continentales, dejó sentado un importante precedente respecto de los beneficios de trabajar en el diseño de “políticas de estado”, tanto del lado argentino como del lado chileno y le otorgó legitimidad a las acciones parlamentarias en la búsqueda consensos bilaterales.

La labor complementaria y los aportes que, en materia de Política Exterior puede hacer el Parlamento, fue reconocida en aquella ocasión por uno de los negociadores, el frepasista Estevez Boero quien señalaba:

“Preservando la asignación de atribuciones según la historia de nuestras relaciones exteriores y de la práctica

⁶ Ver al respecto: “*Hielos: Chile está dispuesto a negociar*”, Diario La Nación, 26 de junio de 1998, p. 1; “*Insulza: el arbitraje está muy lejos. El canciller chileno niega que se haya congelado el acuerdo de 1991, aunque espera la nueva propuesta argentina*”, por Federico Quilodrán, Diario La Nación, 26 de junio de 1998, p.6. Poniendo énfasis en las negociaciones entre parlamentarios, ver: “*Niegan avances en el acuerdo sobre los Hielos. Las cancillerías admiten que hay negociaciones sólo entre legisladores*”, Diario La Nación, 23 de junio de 1998, p. 6.

constitucional, no pretendemos como legisladores reemplazar a la Cancillería en las negociaciones de un nuevo acuerdo. Pero sí deseamos asegurar que se tomen en cuenta las sugerencias, opiniones especializadas y posiciones técnicas, jurídicas, históricas y científicas que viabilicen un Tratado que cuente con el consenso necesario para ser aprobado por los Congresos de ambos países. En ese sentido estimamos no debemos escatimar los esfuerzos⁷.

Asimismo en la relación argentino-chilena la actividad parlamentaria, como veremos a continuación, tiene una instancia permanente, con reuniones periódicas (una vez al año, de modo alternado en uno y otro país) que, conformada originalmente como un grupo parlamentario bilateral, fue creciendo en institucionalidad en los 25 años desde su creación.

La Comisión Parlamentaria Conjunta. Creación, trayectoria, aportes e institucionalización en el Tratado de Maipú (2009)

El Acta Fundacional del Grupo Binacional Parlamentario, que había sido suscripta en Valparaíso, en noviembre de 1990⁸, daba lugar el 1º de agosto de 1991 a que se constituyese, en virtud del Acta respectiva, la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena. La labor parlamentaria, entendida como uno de los pilares del sistema democrático, pasaba ahora a tener una dimensión cooperativa y se esperaba de ella una eficaz contribución al fortalecimiento de los vínculos bilaterales.

El 7 de octubre de 1991, se celebraba en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, (ex Congreso Nacional), la Primera Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta, destinada a elegir su Mesa Directiva y a dictar el Reglamento para el funcionamiento de las Comisiones. Se estableció su estructura en tres niveles a) El Comité Ejecutivo Binacional. b) El Plenario de ambas Comisiones Binacionales. c) Las Subcomisiones Binacionales de Trabajo. También se dispuso que el Comité Ejecutivo Binacional estuviese constituido por doce

7 Ver discurso del Diputado Guillermo Estévez Boero en la sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 18 de noviembre de 1998. En www.estevezboero.com.ar/index.php?...283%3Ahielos...

⁸ En Valparaíso, Chile, el día 2 de noviembre de 1990, se reunieron los Miembros de los Grupos Parlamentarios Binacionales Argentino-Chileno/Chileno-Argentino, en el marco de la Conferencia Parlamentaria del Cono Sur de América.

parlamentarios -seis por cada Congreso, y por dos secretarios - uno por cada Congreso -. Sería presidido por los Presidentes de las Comisiones Nacionales.

Respecto de las Subcomisiones, se establecieron dos tipos: primero, las de carácter regional, para que alimenten y alienten los procesos de integración en el nivel de las provincias argentinas y de la regiones chilenas: y, segundo, las de carácter temático, para que hagan el seguimiento de problemas que procuren la integración en diversas áreas nacionales de los dos países⁹. La preocupación por las cuestiones de conectividad y la necesidad de implementar medidas concretas que agilicen el funcionamiento administrativo en los pasos fronterizos, de manera de garantizar el mejor flujo de personas y bienes ha sido una temática que atraviesa toda la trayectoria de este organismo. De hecho, en las deliberaciones y las actas firmadas¹⁰ como resultado de las reuniones, es un tema permanente de agenda. También ha podido observarse la evolución que tuvieron los diferentes pasos fronterizos, la propuesta de otros nuevos y las mociones expresadas por los parlamentarios, según las necesidades de sus regiones de procedencia.

En 2001, y a propuesta de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto se aprobó para La Comisión Parlamentaria Conjunta argentino-chilena, Capítulo argentino, un reglamento de funcionamiento, composición, cargos directivos y modalidades de acción.

Más allá de las actividades relativas al intercambio de información y tratamiento de temas de “rutina”, descollan, entre otros, el acompañamiento al proceso de cooperación bilateral en

⁹ Como consecuencia de las deliberaciones se acordó la creación de cuatro Subcomisiones de Trabajo Regionales: 1- Noroeste Argentino-Norte Grande Chileno. 2- Centro. 3. Región de Los Lagos. 4. Patagonia Austral. Además, se acordó constituir cuatro Subcomisiones de Trabajo Temáticas, a saber: 1- Integración física y ecológica. 2- Integración energética. 3- integración económica, comercial y turística. 4- Integración educacional, cultural y social.

¹⁰ Ha podido hacerse la consulta de las Actas correspondientes a las veinte reuniones de la Comisión Parlamentaria Conjunta en la Secretaria de la misma, Capítulo Argentino. Asimismo, se mantuvieron entrevistas con legisladores argentinos y chilenos que integraron, en distintos momentos, esta Comisión Binacional, a saber: los senadores Rubén Giustiniani, Marcelo López Arias y Ruperto Godoy (por el lado argentino) y a dos de los presidentes del capítulo chileno, el senador Adolfo Zaldivar y el diputado Marcelo Díaz Díaz.

Defensa y Seguridad (COMPERSEG) así como también la declaración de unánime respaldo a las acciones que sus Gobiernos desarrollan en el marco del régimen jurídico antártico internacional (2007) y el 5 de marzo de 2009, se concretó la reunión en territorio antártico de las respectivas Comisiones de Relaciones Exteriores de Argentina y Chile, para hacer una Declaración Conjunta reafirmando el respeto por la plena vigencia del Tratado Antártico y el Protocolo sobre protección del Medio Ambiente.

Asimismo, acompañaron el proceso de creación de la Fuerza Binacional Conjunta “Cruz del Sur”, para participar en Operaciones de Paz de las Naciones Unidas.

En el ámbito de la seguridad social, se dio de modo continuo un seguimiento de la evolución de las negociaciones – entre 1996 y 2009- hasta que se pusiera en vigor el Convenio de Seguridad Social que beneficiará a los trabajadores que estén sometidos a la legislación de seguridad social de una o de ambos países.

Con la firma del Tratado de Maipú (2009) esta Comisión fue dotada de una nueva “institucionalidad”, reconociéndole sus aportes previos y articulándola con otros actores subnacionales en la relación argentino-chilena.

Incorporada entre las instituciones reconocidas por el Tratado de Maipú como mecanismos de trabajo conjunto¹¹, se constituyó formalmente bajo esta nueva figura, el 4 de mayo de 2010. El 28 de abril de 2011, tuvo lugar en Buenos Aires la XVII Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta – primera luego

¹¹ Se establece en su artículo 3 que las Partes dispondrán de los siguientes mecanismos bilaterales: Encuentros presidenciales, Reunión Binacional de Ministros, Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, Comisión Parlamentaria Conjunta y Comités de Integración. Una buena parte de estos mecanismos registran actividad anterior al Tratado, pero lo relevante aquí es que se los reconoce como “parte constitutiva de la institucionalidad” con la que cuenta esta relación bilateral. Asimismo, de la lectura del Tratado completo se infiere que alrededor del un 70% de su articulado se refiere, de una u otra manera, a las relaciones del tipo transgubernamental y subnacional (actores gubernamentales provinciales y locales).

de la entrada en vigencia del Tratado de Maipú- en la cual se prestó especial atención a la necesidad de adoptar medidas que prohíban expresamente que los territorios cordilleranos puedan ser un lugar de depósito de desechos radiactivos. Con relación a la Antártida y, apuntando a profundizar acciones concretas en pro de la cooperación y la integración.- según la propia letra del Tratado de Maipú- se apoyó la planificación a futuro de una base conjunta argentino-chilena.

Si bien la Comisión Parlamentaria Conjunta debería funcionar una vez al año según el reglamento, esta periodicidad sufrió algunas irregularidades entre 2011 y 2014 que nada tienen que ver con la “marcha de la relación”. Dado que la Comisión Parlamentaria es un resorte exclusivo de los respectivos parlamentos de origen, a veces puede verse afectada su conformación, acorde con los resultados electorales o disputas partidarias por lograr los lugares directivos. Esta fue la situación que, del lado argentino, tuvo en espera las reuniones de dicha Comisión hasta que fueron zanjadas las diferencias y la “nueva puesta en marcha” se produjo en 2014, en la reunión de Buenos Aires donde se trabajó por primera vez de manera simultánea con las Reuniones Binacionales de Ministros y Gobernadores e Intendentes. Se consideró entonces que este funcionamiento simultáneo daría más celeridad y ejecutividad a las diferentes propuestas y mejoraría la adopción de decisiones firmes y con plazos concretos.

En dicha reunión continuaron evaluándose los avances producidos en materia de conectividad y, en el área de asuntos energéticos, se firmó un memorando que contempla dos intercambios: el de energía eléctrica y el de gas natural, en dos modalidades: intercambio de emergencia y otro de oportunidad. Los informes y propuestas de las diferentes áreas geográficas presentes, tuvo la particularidad de ser presentados por pares – combinando provincias argentinas y regiones chilenas- mostrando así el interés compartido. (por ejemplo, provincias de Salta, Jujuy y Tucumán y Región de Antofagasta). Se vieron avances concretos respecto del Túnel del Paso de Agua Negra, cuando se ratificaron las declaraciones de la presidenta Michelle Bachelet en Coquimbo el 26 de agosto de 2014, al anunciar que se “había llegado a un acuerdo de financiamiento: Cada país pagará proporcionalmente la parte que le corresponde, Chile un 28% del tramo y Argentina su parte que representa el 72%”

Al año siguiente y, como quedó establecido en 2014, la reunión simultánea de Gobernadores e Intendentes, la binacional de Ministros y la Parlamentaria Conjunta, tuvo lugar en Santiago el 16 de mayo de 2015. En dichas deliberaciones, quedó demostrada una vez más la relevancia de los temas de conectividad. En ese marco, Mendoza logró imponer la creación de un Sistema Migratorio Simplificado y del Ente Binacional para el Paso Cristo Redentor, el anteproyecto para la Mesa Técnica del Túnel Caracoles y el Proyecto del Túnel a Baja Altura del Ferrocarril Trasandino Central. Asimismo, instó a la rápida aprobación por parte de los Congresos de Argentina y Chile del Protocolo complementario al Tratado de Maipú para la constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura – Paso Las Leñas.

De las consideraciones hechas hasta aquí con referencia a la Comisión Parlamentaria Conjunta pueden inferirse algunos de sus aportes. Aunque no figura entre sus tareas específicas – por el momento- la de presentar proyectos conjuntos, sí están en condiciones de hacer llegar sugerencias para la mejor armonización de las legislaciones de las Partes, en ámbitos relevantes para la integración bilateral. También pueden presentarse iniciativas para fortalecer la cooperación binacional que serán analizadas en los Encuentros Presidenciales, las Reuniones Conjuntas de Gabinete así como también, en la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas.

La evidencia empírica que proveen los ejemplos analizados nos muestra que el trabajo conjunto de los legisladores opera como una “doble correa de transmisión” y, a la vez, produce conocimiento intersubjetivo, contribuye a reconocer a la otra parte con sus necesidades e intereses y la forma de compatibilizarlos¹² y genera una mayor disposición a la construcción de la confianza.

Reflexiones finales

¹² De algún modo se puede ilustrar lo afirmado mostrando que los últimos Embajadores políticos que Chile ha tenido en la Argentina: Adolfo Zaldivar, Marcelo Díaz Díaz y Juan Viera –Gallo, integraron en diferentes momentos la Comisión Parlamentaria Conjunta, capítulo chileno.

De modo creciente y, especialmente a partir de los años noventa, ha quedado claro que los Estados no sólo se relacionan a través de los órganos tradicionales encargados de la Política Exterior sino que emerge una variedad de vínculos entre “pares” de ministerios, de agencias gubernamentales, parlamentarios, oficinas técnicas de cooperación internacional, contactos entre Universidades, etc. Todos ellos son parte del entramado que contribuye tanto a la instalación de temas de agenda y al acompañamiento de cuestiones que están más cerca de los ciudadanos. También denota cierto ejercicio de “diplomacia preventiva” ya que, muchas veces, se adelanta con propuestas y negociaciones que pueden contribuir a resolver problemas entre Estados.

Así, la diplomacia parlamentaria, aparece en el campo de la Política Exterior en diversos países como producto de la democratización política. Su importancia radica, en parte, en que analíticamente emerge como un factor que enriquece las interconexiones que se dan entre los estados. En lo funcional, expresa una nueva mirada institucional donde pueden combinarse las preocupaciones de la sociedad civil y la pluralidad política, como pilares fundamentales en todo parlamento. En las últimas décadas se ha potenciado, especialmente en ámbitos regionales y subregionales constituyéndose en “foros” de discusión; también los parlamentarios forman parte de grupos de amistad y pueden operar a favor del acercamiento de partes en las relaciones bilaterales, aún cuando se trate de países lejanos.

En el contexto de la relación bilateral argentino-chilena los contactos *ad hoc*, las propuestas de las Comisiones de Relaciones Exteriores que entre 1997 y 1998 hicieron aportes para la solución de cuestiones de “alta política” como así también las reuniones de los integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta que con una agenda “híbrida”, donde si bien predominan tópicos de la “agenda blanda o baja política” -temas ambientales, de circulación de personas, de infraestructura-, también aparecen aspectos vinculados con la seguridad y la defensa, como ha sido la insistencia para arribar al desminado total de la frontera argentino-chilena (según el anuncio de marzo de 2015 de los respectivos Ministros de Defensa, donde la provincia de Tierra del Fuego se declaraba libre de minas antipersonales)

La articulación entre la “diplomacia parlamentaria” con las diversas reuniones e instancias de concertación entre provincias argentinas y regiones chilenas puede proveer una mayor visibilidad de las necesidades que tienen los ciudadanos y las economías regionales.

Ese entretejido de vínculos es el que garantiza que sean sustentables las relaciones bilaterales entre los estados, lo que convierte a la DP en un tema de interés, pues el encuentro entre legisladores promueve el intercambio de opiniones, genera buenas prácticas y fortalece la confianza en dirección a mejorar la relación transfronteriza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “México y la Diplomacia Parlamentaria: Ámbitos de acción, relevancia actual y tendencias globales”. Serie Documentos de Análisis 5. Marzo de 2015. México

-Colacrai, Miryam “La política exterior argentina hacia los vecinos durante los 90 “, Documento de Trabajo, N°1, CEIEG-CEMA, 2004, disponible en http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/libros/0000182/dt1_colacrai.pdf

Colacrai, Miryam “Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional” en CERIR, La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato. UNR Editora, Rosario, 2010, pp.321-362.

Colacrai, Miryam, “Las *nuevas diplomacias*, transgubernamentalismo y acción subnacional: su aporte al carácter distintivo de la relación bilateral argentino-chilena” IPSA-FLACSO, Buenos Aires, 25 de julio de 2014 (mimeo)

-Obrador Castro, R.; Serani Pradenas, E. “Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades”. Hemiciclo Revista de Estudios Parlamentarios. Cámara de Diputados de Chile. Año 1. Número 1. Segundo semestre de 2009.

-Solana, F. “Seis años de Diplomacia Parlamentaria en México”. Senado de la República. México, México DF, 2000.

-Trillo, F. La diplomacia parlamentaria. Diario El País. 2 de abril de 1997. Consultado el 20 de julio de 2015 en: http://elpaís.com/diario/1997/04/02/opinión/859932009_850215.html.

-Vacchino, J.M. “La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional”. Banco Interamericano de Desarrollo. INTAL, Buenos Aires, 1990.

-Velázquez, R., Marín, K, “Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura”, CIDE. México, 2010.