

La diplomacia Parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación¹

GONZALO SALIMENA

Universidad del Salvador

RESUMEN: El objeto de la presente publicación es brindar un breve marco teórico que nos introduzca a una primera aproximación sobre qué es la diplomacia parlamentaria y sus respectivas técnicas o formas, cómo se las suele llamar, para luego dar a conocer los principales debates que acontecieron en relación al tema Malvinas en el marco del Senado de la Nación y la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto. El material seleccionado constará de versiones taquigráficas digitalizadas de la comisión del período 2010-2016, que contienen las reuniones donde se le dio tratamiento parlamentario al tema Malvinas. La riqueza del material aportado reside no solo en el desconocimiento generalizado de las discusiones acaecidas en el Senado en relación al tema, sino también en datos aportados por los legisladores.

PALABRAS CLAVE: diplomacia parlamentaria, Malvinas, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, Senado de la Nación.

ABSTRACT: The purpose of this publication is to provide a brief theoretical framework that introduces us to a first approximation on whatparliamentary diplomacy is and their respective techniques or forms, as they are often called, and then publicize the main debates that took place on the Malvinas issue within the framework of the National Senate and

CASUS BELLI I (2020), 157-175

Recibido: 7/1/2020 - Aceptado: 6/8/2020

¹ El presente artículo contiene ideas y conceptos vertidos en mi tesis doctoral *La Diplomacia Parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación: desde los Acuerdos de Madrid hasta el 2016. Una herramienta estratégica para la inserción internacional del Poder Ejecutivo* (2017) y en las publicaciones “Pensar las Relaciones Internacionales desde la Diplomacia Parlamentaria” (2020) y “La Diplomacia Parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación: el rol de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto” (en prensa).

the foreign affairs committee. The selected material will be digitized shorthand versions of the commission for the period 2010-2016, which contains parliamentary meetings on the Malvinas matter. The material concentrates not only on the unknown discussions and debates that took place at the National Senate but in the data provided by the senators.

KEYWORDS: parliamentary diplomacy, Malvinas, Foreign Affairs Committee, Chamber of Senators.

1. ¿Qué es la diplomacia parlamentaria? Técnicas o formas

El concepto de diplomacia parlamentaria ha pasado por diferentes acepciones terminológicas. La primera de ellas fue brindada por Hans Morgenthau en su libro *Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz*, donde define la diplomacia parlamentaria como organizaciones que se caracterizan por tener en su seno una nueva forma de relaciones diplomáticas: la diplomacia mediante procedimientos parlamentarios, que puso los problemas internacionales más inmediatos en su agenda deliberativa,² en clara referencia a la creación de Naciones Unidas.

Con la globalización y la creciente democratización del sistema internacional comenzada a mediados de los años ochenta y la creciente ampliación de los canales de comunicación producto de las nuevas tecnologías, otros poderes del Estado comenzaron a reclamar mayor participación e injerencia en la política exterior. Esto no quiere decir que en el caso de un sistema presidencial el Poder Ejecutivo se haya perdido el centro de gravitación política en la elaboración, ejecución y diseño de la política exterior, sino que otros actores comienzan a reclamar un trabajo conjunto y coordinado con otros poderes del Estado. La actual coyuntura internacional signada por la incertidumbre y el riesgo requiere de estrategias de inserción internacional cooperativas entre los diversos actores involucrados en la política exterior, y tal es el caso del aporte que realizó y puede continuar realizando la diplomacia parlamentaria. En relación con el tema Malvinas, el Senado de la Nación llevó a cabo en el período que abarca los años 2010-2016 intensas reuniones en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, donde se debatieron ideas y se expusieron datos poco conocidos por la opinión pública en general.

Pasando hacia la acepción terminológica, el trabajo de García Escudero Márquez realizado en España, *La diplomacia y cooperación parlamentarias: las cortes generales*, define a la diplomacia parlamentaria como la actuación llevada a cabo por los

2 H. MORGENTHAU, 1986, pp. 622-623.

parlamentos en materia de política exterior y en su relación con las cámaras extranjeras.³ Por lo tanto, comprendería la intervención o participación del Parlamento y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, así como la intensa actividad internacional de las cámaras.⁴ Para García Escudero Márquez, la diplomacia parlamentaria presenta en la actualidad las siguientes características:

- Informalidad
- Pluralismo representativo
- Permanencia
- Control sobre el Poder Ejecutivo
- Complementación de la diplomacia clásica del Ejecutivo
- Acceso a cuestiones que el gobierno no puede abordar en sus relaciones formales
- Compromiso con los ideales democráticos
- No solo se tiene en cuenta el interés del propio Estado, sino el de la comunidad internacional⁵

Para el autor, la diplomacia parlamentaria puede adquirir diversas formas (o técnicas, según su criterio), relacionadas con el grado de desarrollo en el cual se encuentre. Siguiendo lo expuesto, establece la siguiente tipología:

- Apoyo a la política gubernamental
- Relaciones pueblo a pueblo
- Actividad institucional de los órganos del Parlamento. Bajo esta forma aparecen las tareas relacionadas con la Comisión de Asuntos Exteriores, que incluirían no solo las tareas parlamentarias o la tramitación de convenios internacionales, sino intercambios con comisiones homólogas de otros parlamentos, a la vez del frecuente contacto con embajadores de otros países.

Funciones del Parlamento en materia internacional

- Misiones de observación electoral
- Relaciones interparlamentarias bilaterales: los grupos de amistad
- Otras actividades de cooperación con parlamentos⁶

3 G. MARÍN, 2002,p. 47.

4 F. TRILLO FIGUEROA, 1999, p. 18.

5 P. GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, 2008, pp. 5-6.

6 *Ibid.*,pp. 7-10.

Las técnicas o formas enumeradas por el autor incluyen la labor desarrollada en la materia por la Comisión de Asuntos Exteriores, lo que se puede considerar un antecedente de diplomacia parlamentaria tanto por las tareas desarrolladas como por ser la primera en llevar a cabo algunas de ellas (en el caso argentino).

Otra definición dentro de la tradición de pensamiento española la aporta Giménez Martínez en su trabajo “Los inicios de la Diplomacia Parlamentaria en España durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)”, donde vincula la connotación del término a un complejo entramado de relaciones institucionales informales entre las cámaras legislativas y sus miembros, que abarcan en un sentido amplio las competencias constitucionales propias del Legislativo en política exterior, como la labor de control del gobierno.⁷

Ambas definiciones resultan bastante similares, aunque presentan una pequeña diferencia entre sí que vale resaltar. En el caso de la última terminología, se habla de relaciones institucionales informales como parte integrante de la definición, mientras que Escudero Márquez la destaca, pero como parte de las características de la diplomacia parlamentaria. Volviendo sobre las características de la diplomacia parlamentaria, Giménez Martínez no aporta una enumeración clara y precisa. No habla, a diferencia de García Escudero Márquez, de formas o técnicas de la diplomacia parlamentaria, sino que se limita a hacer mención a que las acciones de las cámaras se materializan a través de múltiples y variadas fórmulas, que para el autor son:

- Relaciones interparlamentarias
- Grupos de amistad
- Actividades de los presidentes de Cámara⁸

Las definiciones, características y técnicas expuestas hasta el momento, nos proveen de herramientas esenciales para el análisis y abordaje de la diplomacia parlamentaria, a la vez que es posible observar una influencia española en la región en la recolección por parte de varios parlamentos latinoamericanos (entre los que se destacan México y Chile), de esta tradición española.

Sin embargo, la diplomacia parlamentaria es más compleja y extensa que las simples competencias constitucionales y las tareas de control, y se definirá no solo por su representación plural y su misión de conservar la paz en el escenario internacional,

7 M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2014, p. 406.

8 *Ibid.*, p. 407.

sino por su complejidad creciente. Por estas razones, y por la necesidad de dar a conocer las actividades llevadas a cabo por el Parlamento en materia de política exterior desde nuestras prácticas parlamentarias, es que propongo definir la diplomacia parlamentaria en los siguientes términos:

complejo organizacional parlamentario formal e informal (en cuanto a su metodología) que incluye las competencias constitucionales y las tareas de control propias del parlamento, como las relaciones entre parlamentos (relaciones de Estado a Estado) y la interacción de estos con foros parlamentarios formales e informales regionales e internacionales (relaciones entre Estados y organizaciones internacionales).⁹

Pasaremos a continuación a explicar cada uno de los puntos detallados en la definición. El complejo organizacional parlamentario formal se refiere a que el Congreso y, en el presente caso particular, el Senado de la Nación, poseen una estructura jerárquica, compleja y centralizada (mecanicista), donde hay una escasa participación de los miembros más bajos de la estructura en la toma de decisiones. La informalidad de la metodología supone que las reuniones suelen transcurrir en un ambiente cordial y distendido entre los legisladores que permite conversaciones informales en las cuales pueden surgir una multiplicidad de temas de agenda y no solo los acordados para la reunión. Esta característica de la diplomacia parlamentaria no supone que las reuniones carezcan de oficialidad por su informalidad, sino todo lo contrario.

En el sistema presidencial argentino, la política exterior es planificada, dirigida y ejecutada por el Poder Ejecutivo nacional, que durante varias décadas monopolizó su manejo intentando el menor control posible por parte de otros poderes del Estado. Sin embargo, el proceso de creciente democratización y transparencia de la política doméstica incrementó la participación de otros actores que reclamaron mayor participación e injerencia en política exterior. Ello no significa que el Poder Ejecutivo haya perdido gravitación en el tema, sino que deja de ser un actor exclusivo.

Esta merma se comienza a evidenciar con la reforma constitucional de 1994, cuando se le otorga un nuevo rol al Congreso, como aquel encargado de “aprobar o desechar” tratados concluidos con otras naciones, tratados internacionales y los concordatos (acuerdos que se firman entre un Estado sujeto de derecho y la Santa Sede) que tienen jerarquía superior a las normas nacionales, lo cual los sitúa por encima de

9 G. SALIMENA, 2020. P. 271.

otras leyes.¹⁰ La mayoría de estos tratados, que adquirieron una jerarquía superior en la Constitución Nacional, son aquellos relacionados con la protección de los derechos humanos. Complementariamente al inciso 22 del art. 75, el inciso 24 se refiere a la aprobación de tratados de integración de organizaciones supranacionales. De acuerdo con las prácticas constitucionales, la iniciativa y la tramitación de estos tratados internacionales le corresponderían al Poder Ejecutivo mediante la coordinación de las tramitaciones de los tratados con los representantes autorizados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Luego del debate y del posible ajuste o no del texto, se pasa a su firma por los titulares del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, volviendo sobre la definición de diplomacia parlamentaria tomada por nosotros, las competencias constitucionales del Congreso definidas en el artículo 75 inciso 22 y 24 deberían ser consideradas parte de la diplomacia parlamentaria argentina y correspondería hacer mención a tales artículos con esa denominación. Otro elemento que tenemos que operacionalizar en la definición está dado por lo que se conoce como “tareas de control”, que tiene dos acepciones generalmente reconocidas. La primera de ellas se identifica con la posibilidad de interpelar funcionarios, que se encuentra regulada en el artículo 71 de la Constitución Nacional. Es un mecanismo de control que posee el Poder Legislativo para que el Poder Ejecutivo le brinde información que pueda ser necesaria por algún acontecimiento de trascendencia o para tomar alguna resolución en una materia determinada sobre la cual no posee datos suficientes. El reglamento de la Cámara de Senadores, en su artículo 89, nos dice que “las interpelaciones se realizarán en función de la temática; es decir que cada comisión podrá interpelar con base en su competencia.”¹¹

La segunda acepción terminológica se vincula con un procedimiento parlamentario. Volviendo sobre la firma de tratados internacionales, puede suceder que el texto no haya sido sometido a un ajuste, de esta manera se puede sostener que hasta ese momento no se había registrado la intervención o participación del Congreso o de algunos de sus órganos (comisiones parlamentarias), por lo que el Poder Legislativo se encontraría ante un hecho consumado; es decir, con el texto concluido y firmado por el Poder Ejecutivo, que era luego remitido al Congreso con un mensaje y un proyecto de ley para su aprobación.¹² Sin embargo, ¿qué puede suceder si hubiera alguna discrepancia en el texto al momento de pasarlo de aprobarlo por parte de los legisladores?

10 CONSTITUCIÓN NACIONAL, 1994, artículo 75, inciso 22.

11 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, 2016, p. 31.

12 A. CASTAGNO, 2008, p. 1633.

El mecanismo de control del Legislativo no siempre se lleva adelante de manera tan simple como algunos podrían deducir. Para exponer la complejidad que muchas veces el Poder Legislativo enfrenta en su tarea de control, podemos recurrir a un caso que nos ayudará a clarificar la cuestión: nos referiremos al acuerdo entre el gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile para precisar la zona limítrofe entre el monte Fitz Roy y el cerro Daudet. El Poder Ejecutivo envió el proyecto al Congreso para someter a consideración la firma del acuerdo. La comisión parlamentaria que intervino en Diputados fue la de Relaciones Exteriores y Defensa. En el seno de la Cámara se planteó un debate que tomó estado público acerca de que el texto enviado por el Poder Ejecutivo cedía a Chile una zona rica en recursos naturales.

El estado que tomó la cuestión en la opinión pública nacional obligó a emitir un dictamen que sostenía que el Poder Ejecutivo debía retirar el proyecto del acuerdo con Chile. El proyecto finalmente se retiró, y el Ejecutivo negoció un nuevo acuerdo limítrofe que finalmente se firmó en Buenos Aires. La situación nos inclina a reflexionar que podría aceptarse la existencia, entre la conclusión y la firma, de un eventual espacio procesal para el control previo como si fuera un diagnóstico preventivo.¹³ Este control previo favorece funciones de control parlamentario y el rol del Congreso en temas esenciales que hacen a las relaciones diplomáticas parlamentarias.

Definida en estos términos, la diplomacia parlamentaria, que incluye las competencias constitucionales y las tareas de control parlamentario, estaría incompleta. La diplomacia parlamentaria es más amplia que la descripta hasta el momento, ya que incluye técnicas y formas hacia el interior de cada una de las cámaras que nutren a sus órganos de actividades con otros parlamentos y organismos internacionales, me refiero a la interacción del Parlamento con foros parlamentarios formales e informales regionales e internacionales (relaciones entre estados y organizaciones internacionales), que llamaremos “técnicas o formas de diplomacia parlamentaria”.

Para el caso argentino enmarcado en el Senado de la Nación, de todas las técnicas de diplomacia parlamentaria que se presentaron, las que se adaptan mejor a las prácticas parlamentarias propias son las que utiliza Giménez Martínez. Sin embargo, debemos introducir una modificación a fin de incluir el antecedente por excelencia en diplomacia parlamentaria: tanto por sus competencias constitucionales como por sus tareas de control: la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación.

13 A. CASTAGNO, 2008, p. 1636.

De esta manera, con la introducción de la modificación señalada, el conjunto de expresiones de diplomacia parlamentaria sería el siguiente:

- **Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.** Aquí se enfatizan las competencias constitucionales definidas en el artículo 75 inciso 22 y 24, tareas de control parlamentario, tratamiento de proyectos y los temas que se encuentran detallados en el artículo 62 del Reglamento de la Cámara de Senadores. La autoridad que se destaca en esta técnica de diplomacia parlamentaria es el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, que es la máxima autoridad de la comisión y aquel encargado de llamar a reunión de comisión y constituir la agenda de temas.
- **Relaciones Interparlamentarias.** Se refiere a relaciones con otros parlamentos regionales o internacionales. En el caso argentino, hacemos referencia a la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP), el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT), entre los más destacados. En su organización y gestión interviene la Dirección General de Diplomacia Parlamentaria del Senado de la Nación, dependiente de la Secretaría Parlamentaria del Senado.
- **Grupos Parlamentarios de Amistad (GPA).** Históricamente se conformaron como delegaciones bilaterales ocasionales que visitaban los parlamentos, estableciendo vínculos e intentando desarrollar una agenda de trabajo en común. En los últimos años, la diplomacia parlamentaria mostró avances significativos en torno a los grupos de amistad. El resultado de ello fue la institucionalización de los encuentros parlamentarios bilaterales, que fueron dotados de una continuidad en el tiempo, de una periodicidad en sus reuniones y de un contenido de estudio e intercambio mutuo propio.¹⁴ Al igual que en las relaciones interparlamentarias, la Dirección General de Diplomacia Parlamentaria es la encargada de llevar adelante esta tarea en el Senado de la Nación.
- **Actividades de los presidentes de Cámara.** Esta fisonomía se refiere a la actividad que puede desempeñar la máxima autoridad de la Cámara en materia de diplomacia parlamentaria –en el caso del Senado de la Nación, la figura del vicepresidente–. Así, puede ser que este deba viajar en representación del país a diversos foros internacionales, organismos internacionales o Estados como consecuencia de que el presidente de la Nación se encuentre impedido de asistir por

14 M. P. R. MUÑOZ y J. GONZÁLEZ CHÁVEZ, 2011, p. 25.

diversas causas (por ejemplo, una enfermedad) o que se le encomiende –como una tarea complementaria a la realizada en el parlamento– la búsqueda de inversiones en el exterior. La encargada de llevar a cabo esta tarea es la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Presidencia del Senado.¹⁵

Planteados todos los elementos que definen la diplomacia parlamentaria con sus respectivas formas, pasaremos a continuación a desarrollar la que directamente nos compete al tema de Malvinas, ya que en ella se discutieron proyectos e ideas y se aportaron documentación y puntos de vistas interesantes y poco conocidos por la opinión pública, me refiero a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación.

Comenzaremos por hacer mención a cuestiones reglamentarias de la comisión para introducir al lector en temas parlamentarios.

2. La Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación y la diplomacia parlamentaria¹⁶

El artículo 62, tal como se lo conoce en el actual reglamento de Cámara, es aquel encargado de enumerar los asuntos sobre los cuales puede dictaminar la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto. Este ha sufrido una serie de modificaciones hasta quedar redactado en su forma actual.

Una de las primeras reformas sustanciosas en términos de contenidos se realizó con un decreto aprobado el 19 de mayo de 1949, durante el primer gobierno peronista. En ese momento, se introdujo una enumeración taxativa extensa de las competencias de la comisión, que quedaron redactadas en el artículo 60 de la siguiente manera:¹⁷

Artículo 60 - Corresponde a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, dictaminar sobre **lo relativo** a las relaciones de la República con los Estados extranjeros; **cuerpo diplomático y consular; tratados, convenciones, conferencias y congresos internacionales; declaraciones del estado de guerra u otras autorizadas por el derecho internacional; límites internacionales; ajustes de paz; extradiciones; introducción y tránsito de tropas**

15 G. SALIMENA, 2020.

16 El material en el presente apartado 2 fue expuesto en el libro *Malvinas y el Atlántico Sur: lecturas sobre el pasado, apreciaciones actuales y perspectivas* (en prensa), que contiene el capítulo “La Diplomacia Parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación: el rol de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto”, que es de mi autoría.

17 Lo resaltado con negrita son los cambios introducidos en cada modificación.

extranjeras; legalización de documentos para y del exterior; archivos de relaciones exteriores, bibliotecas, colecciones, publicaciones de tratados y mapas geográficos, publicidad, difusión de informes, libros y datos concernientes a la Nación en el exterior; política internacional del trabajo; concordatos; patronato; ejercicio del culto de las iglesias establecidas en la República; admisión de nuevas órdenes religiosas y todo otro asunto referente al ramo de las relaciones exteriores y culto. El secretario de esta comisión debe poseer título de abogado.¹⁸

Como se puede apreciar, la modificación introducida incluye una gran amplitud de competencias por parte de la comisión, pero no se hace referencia a ninguna tipología de la diplomacia parlamentaria de las que hemos descrito con anterioridad.

El 26 de septiembre de 1952, durante el segundo gobierno peronista, se introdujo una nueva reforma que modificó nuevamente el reglamento. Las dos competencias que hasta ese momento no habían sido consideradas son la política internacional del petróleo y la política comercial internacional. De esta manera, el nuevo texto quedaría redactado de la siguiente manera:

Artículo 56 - Corresponde a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, dictaminar sobre lo relativo a las relaciones de la República con los Estados extranjeros; cuerpo diplomático y consular; tratados, convenciones, conferencias y congresos internacionales; declaraciones del estado de guerra u otras autorizadas por el derecho internacional; límites internacionales; ajustes de paz; extradiciones; introducción y tránsito de tropas extranjeras; legalización de documentos para y del exterior; archivos de relaciones exteriores, bibliotecas, colecciones, publicaciones de tratados y mapas geográficos, publicidad, difusión de informes, libros y datos concernientes a la Nación en el exterior; **política internacional del petróleo; política comercial internacional;** política internacional del trabajo; concordatos; patronato; ejercicio del culto de las iglesias establecidas en la República; admisión de nuevas órdenes religiosas y todo otro asunto referente al ramo de las relaciones exteriores y culto.¹⁹

Nuevamente, vemos que aquí no se hace referencia alguna ni a la diplomacia parlamentaria ni a ninguna de sus técnicas o formas. La siguiente reforma se introdujo luego del período de la Revolución Libertadora, esto es, durante la presidencia de

18 J. PITT VILLEGAS, 2007, p. 205.

19 *Ibid.*, p. 206.

Arturo Frondizi. El 5 de julio de 1961 se estableció una resolución que marcaría la tercera modificación del reglamento. La redacción quedaría de la siguiente manera:

Artículo 56 - Corresponde a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, dictaminar sobre lo relativo a las relaciones de la República con los Estados extranjeros ;cuerpo diplomático y consular; tratados, convenciones, conferencias y congresos internacionales; **declaración de guerra** u otras **medidas admitidas** por el derecho internacional; límites internacionales; ajustes de paz; extradiciones; introducción y tránsito de tropas extranjeras; legalización de documentos para y del exterior; archivos de relaciones exteriores, bibliotecas, colecciones, publicaciones de tratados y mapas geográficos, publicidad, difusión de informes, libros y datos concernientes a la Nación en el exterior; política internacional del petróleo; política comercial internacional; política internacional del trabajo; concordatos; patronato; ejercicio del culto de las iglesias establecidas en la República; admisión de nuevas órdenes religiosas y todo otro asunto referente al ramo de las relaciones exteriores y culto.²⁰

Tampoco en este caso es posible hablar de diplomacia parlamentaria o de alguna de sus formas, en principio, porque como ya señalamos, esta disciplina parece ser un fenómeno reciente, producto de los cambios acaecidos en el sistema internacional y sus impactos a nivel doméstico a partir de la década del setenta.

Luego de esta última reforma del Reglamento del Senado, nos encontramos con un largo período en el cual no se introdujeron modificaciones en las prácticas parlamentarias. Ello puede comprenderse a partir de que por más de veinte años asistimos a la alternancia en el poder de gobiernos democráticos con gobiernos *de facto*, lo cual redujo a los primeros a una mínima duración en relación con los segundos.

Recién con la llegada del radicalismo al poder en 1983, se planteó una nueva modificación del Reglamento de la Cámara de Senadores. Aquí ya es posible divisar concretamente la primera técnica de la diplomacia parlamentaria en Argentina. Ello puede interpretarse a partir de una serie de factores. El primero de ellos es el regreso de una oleada democrática generalizada en América Latina, que trajo nuevamente a escena el rol del Parlamento, en este caso, el Senado de la Nación. Los parlamentos tomaron en algunos Estados mayor protagonismo que en otros en función del sistema político presidencial, en el cual el Ejecutivo concentra la mayoría del poder en relación con el Legislativo.

20 J. PITT VILLEGAS, 2007, p. 206.

En la Argentina, el Parlamento volvió a tener protagonismo en la elaboración de proyectos y en los debates, lo cual lo ubicó en un lugar clave para la opinión pública. De esta manera, durante el gobierno del doctor Alfonsín comenzaron a elaborarse nuevas prácticas parlamentarias que incluyeron la primera forma de interacción de la diplomacia parlamentaria: las relaciones parlamentarias internacionales y con los parlamentos de los demás países. La resolución fue aprobada el 15 de diciembre de 1983 y modificó el texto de 1961 de la siguiente manera:

Artículo 61 bis – Corresponde a la Comisión de Relaciones Internacionales Parlamentarias **dictaminar sobre lo relativo a las relaciones del Senado de la Nación con los organismos parlamentarios internacionales y con los parlamentos de los demás países.**²¹

Queda claro que el artículo introduce la primera forma de la diplomacia parlamentaria dentro de las competencias de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto. Ello permitirá interactuar con organismos internacionales esencialmente parlamentarios y con los parlamentos de otros países, que pueden aportar una agenda de temas en común, al igual que experiencias conjuntas para el abordaje de problemáticas de la comunidad internacional.

La segunda técnica de la diplomacia parlamentaria se introdujo en un contexto internacional heterogéneo, caracterizado por la caída del Muro de Berlín y de la Unión Soviética, y por el triunfo del neoliberalismo económico y político.

A mediados de la década del noventa, con la reelección del peronismo, centrado en la figura del Dr. Carlos Menem, el Senado de la Nación aprobó una nueva resolución, el 2 de febrero de 1995, que implantaba la segunda forma de diplomacia parlamentaria: las Agrupaciones de Parlamentarios Argentinos de Amistad, con parlamentarios de otros países.

Artículo 69 – Corresponde a la Comisión de Relaciones Internacionales Parlamentarias dictaminar sobre lo relativo a las relaciones del Senado de la Nación con los organismos parlamentarios internacionales y con los parlamentos de los demás países. **Podrá también constituir ‘Agrupaciones de Parlamentarios Argentinos de Amistad’, con parlamentarios de otros países.**²²

21 J. PITT VILLEGAS, 2007, p. 206.

22 *Idem.*

En síntesis, con la evidencia expuesta hasta aquí, podemos sostener que la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto cumplió tareas históricas de diplomacia parlamentaria asociadas a las competencias constitucionales y tareas de control, y que tuvo y tiene bajo sus asuntos, dictaminar sobre diversas técnicas o formas de diplomacia parlamentaria, como son las relaciones del Senado de la Nación con los organismos parlamentarios internacionales, parlamentos de los demás países y Agrupaciones de Parlamentarios Argentinos de Amistad. Pese a ello, debemos aclarar que, con el cambio de gobierno en diciembre del 2015, se produjeron algunas modificaciones en la estructura organizacional del Senado de la Nación que tuvieron un impacto sobre las prácticas de diplomacia parlamentaria. Nos referimos a la creación de una Dirección General de Diplomacia Parlamentaria, que participó activamente en la organización y coordinación de las técnicas de diplomacia parlamentaria que antes llevaba a cabo la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto. En la actualidad, la Dirección General continúa vigente con sus misiones y funciones, aunque se eliminó la Subdirección General y el enlace con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que funcionaba en el marco de la Dirección General.

3. La Diplomacia Parlamentaria de Malvinas y la Comisión de Relaciones Exteriores²³

En el presente apartado presentaremos el material sobre Malvinas poco conocido por la opinión pública en general, a través de las versiones taquigráficas de las reuniones de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Como mencionamos con anterioridad, es parte del *control* que el Poder Legislativo ejerce sobre el Poder Ejecutivo convocar a ministros para que den informes y explicaciones que crean convenientes.²⁴ El Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, en su artículo 89, nos dice al respecto que los pedidos de interpelaciones solicitados de acuerdo al artículo 71 de la Constitución Nacional, serán destinados a la Comisión de Asuntos Constitucionales y a la o las comisiones que de acuerdo con su materia resulten competentes.²⁵ En este caso puntual, como uno de los elementos esenciales que forman parte de la definición de diplomacia parlamentaria es el control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, la interpelación compete y debe de ser llevada a cabo por la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

23 El material aportado en el punto 3 es de mi autoría y se encuentra desarrollado en el capítulo III de mi tesis doctoral titulada "La diplomacia parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación: desde los Acuerdos de Madrid hasta el 2016. Una herramienta estratégica en la inserción internacional del Poder Ejecutivo". Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

24 CONSTITUCIÓN NACIONAL, 1994, artículo 71.

25 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, 2016, artículo 89.

La alocución del canciller Timerman realizada el 26 de enero de 2012, fue extensa y aportó datos relevantes de la situación de Malvinas. Sin embargo, aquí nos interesa un dato aportado por el hoy senador mandato cumplido Dr. Rodolfo Terragno.

Sr. Presidente.- Doctor Terragno...

Sr. Terragno. – Muchas gracias por permitirme esta participación, y también muchas gracias al canciller.

En efecto, la Argentina siempre sostuvo –y en esto, como señaló el canciller, ha tenido el aval de las Naciones Unidas– que este era un conflicto bilateral. Pero el Reino Unido mantuvo que era necesario atender los deseos y no los intereses de los isleños. E, incluso, su legislación decía eso hasta 1981, indirectamente, al señalar que los isleños eran ciudadanos de un territorio dependiente del Reino Unido.

Pero el hecho que creo muy importante es la sanción de la British Nationality (Falkland Islands) Act 1983, a través de la cual se otorga a los isleños el carácter de británicos, como a aquellas personas nacidas en Londres, en Manchester o en Liverpool.

Por lo tanto, ese fue el objeto del proyecto de declaración: instar o invitar, en ese momento a la Cancillería, a presentar como prueba de la posición argentina una ley emanada por el propio Parlamento británico. Esta iniciativa fue presentada con la firma de cuatro senadores radicales: Ernesto Sanz, Gerardo Morales y Juan Carlos Marino, además de quien les habla, y contó con el acompañamiento de los señores senadores Rubén Giustiniani, Sonia Escudero, José Pampuro, Carlos Alberto Reutemann, Marcelo López Arias, Pedro Salvatori y Adolfo Rodríguez Saá. Luego, fue aprobada el 6 de junio de 2007 por unanimidad y entre quienes dieron su aprobación estaba la entonces senadora Cristina Fernández de Kirchner.

Entiendo que este es un antecedente muy importante, pero hasta ahora no ha sido formalmente presentado ante el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas. No obstante, creemos que es importante hacerlo dada la coincidencia que tenemos en materia de las Islas Malvinas y de las políticas de Estado. Por tanto, solicitamos que se considere la posibilidad de que esto sea llevado ante las Naciones Unidas, ya que no se trata de una declaración unilateral por parte de la Argentina, sino de un reconocimiento hecho por el propio Parlamento del Reino Unido.²⁶

26 Versión taquigráfica de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación, 26 de enero de 2012, pp. 10-11.

El senador Terragno puso un dato en la disputa con el Reino Unido: la sanción de la British Nationality Act de 1983, donde se les otorgaba a los isleños el mismo estatus del que gozaba un ciudadano de otras ciudades de Gran Bretaña, y señaló que la Cancillería podía presentar este dato como una evidencia más en la controversia mantenida por ambos Estados.

La segunda versión taquigráfica que presentamos a continuación, pertenece a marzo de 2012 y representa un hito trascendente para el Congreso y la diplomacia parlamentaria argentina. Me refiero a la Declaración de Ushuaia, que logró transformar la política llevada a cabo por el Congreso en materia de Malvinas, porque permitió un consenso generalizado y unánime respecto de la problemática al unir a legisladores de la Cámara de Diputados y de Senadores más allá de los partidismos, y que mostró una postura del Parlamento en su totalidad y la estrategia a implementar por parte de la diplomacia parlamentaria en los organismos internacionales. La alocución está realizada por el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, Daniel Filmus.

Sr. Presidente - Quiero mencionar dos temas finales. El primero se refiere a un agradecimiento enorme y una congratulación entre todos por el trabajo que hemos desarrollado respecto del tema de Malvinas y de la reunión llevada a cabo en Ushuaia. Ha existido la posibilidad de llevar adelante un debate profundo, dado que no ha habido menos de cinco reuniones respecto de la discusión del documento, y, asimismo, hubo propuestas realizadas por distintos sectores políticos. Todos los bloques elevaron sus propuestas de declaración y pudimos coincidir en una declaración común, lo cual ha sido muy importante. Además, debemos tener en cuenta que no sólo participaron los bloques del Senado, sino que muchos bloques que no cuentan con representación en el Senado, pero sí en la Cámara de Diputados también participaron del debate. Creemos que la reunión de Ushuaia, gracias a la invitación de la señora gobernadora, significó una expresión de política de Estado de todos los sectores que componen la realidad social y política argentina, que, sin lugar a dudas, fue uno de los hechos más importantes respecto de esta escalada militarista, colonialista y de declaraciones graves que había llevado adelante el Reino Unido. En este sentido, también hay un último punto en la Declaración de Ushuaia que habla de nuestro compromiso en cuanto a llevar ese documento a todos los parlamentos y foros regionales; próximamente está la reunión de Kampala, pero también hay muchos otros foros como el Parlatino y el Parlamento del Mercosur. Entonces, creo que deberíamos empezar a distribuirnos y a tener una política activa respecto de llevar esta Declaración a todos los parlamentos de la región. Habría que llevar adelante un trabajo específico y ver cómo nos distribuimos en cuanto a la posibilidad de enviarlos. Podría preparar un

borrador de una carta común para la semana que viene y enviarla a todos los parlamentos de la región. También deberíamos tener presente el tema en todas las entrevistas y visitas que recibamos en nuestro Parlamento para tratar de entregarlo y contar con declaraciones en la misma dirección de quienes nos visitan. Si les parece bien, podemos hacer un modelo y trabajar sobre él, para que no quede solamente en la formalidad de un punto en la Declaración.²⁷

Hacia agosto de 2013, se llamó a una reunión conjunta de las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto de las cámaras alta y baja, con objeto de plasmar una actividad parlamentaria afín a la temática de Malvinas.

En esta oportunidad, los invitados centrales a esa reunión fueron Marcelo Kohen, especialista en la defensa de la demanda argentina por la soberanía de las Malvinas, y Alicia Castro, embajadora argentina ante el Reino Unido. Marcelo Kohen, en su alocución, expuso algunos puntos trascendentales y datos relevantes, algunos de ellos, no considerados de público dominio. A continuación, se exponen los argumentos sostenidos por los británicos para negarse a negociar la soberanía de las Malvinas.

Sr. Kohen. – Quisiera detenerme en los argumentos que los británicos utilizan para negar que haya negociaciones. En teoría los británicos dicen: “No habrá negociación de soberanía hasta tanto los isleños no nos pidan que negociemos soberanía con la Argentina”. Esto en el plano internacional incluso puede mover a risa que una parte en una controversia le diga a la otra: “Mire, en la controversia que tenemos yo tengo razón y usted está equivocado, por lo tanto, si quiere que discutamos, tiene que aceptar mi posición”. En últimas palabras esta es la actitud británica, porque el Reino Unido puede creer, pretender, invocar la libre determinación de los pueblos aplicable a los habitantes de las Islas si esa es su posición. En una controversia, cada parte define su posición. Nosotros vamos a decir: “No tiene asidero alguno, no tiene apoyo en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, que son las que regulan el proceso de descolonización”. Pero este es otro punto en el que quizás merezca poner más énfasis. El Reino Unido pretende imponer a la otra parte en la controversia su posición, y eso no sirve como argumento para no negociar.

Otro argumento que el Reino Unido utiliza es: “No se puede negociar con la Argentina porque la Argentina lo único que quiere en la negociación es que el Reino Unido reconozca su posición”. Esta también es otra falacia, porque la

27 Versión taquigráfica de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación, 7 marzo de 2012, pp. 2-3.

Argentina incluso ya ha adoptado una actitud flexible en la cuestión Malvinas, porque la posición de máxima argentina no es lo que reivindica nuestro país. La posición de máxima sería: Las Islas son argentinas, por lo tanto la Argentina hace en ese territorio lo que quiere. Podríamos decir: “Vamos a llevar 20.000 persona[s] para que residan en las Islas Malvinas”; “Aquellos que están actualmente si quieren quedarse, tendrían que cumplir tales y tales formalidades”; y esas no es la posición argentina. La posición argentina no es la posición de máxima, por el contrario es una posición que ha demostrado que estamos a la escucha de la posición de la otra parte y que aceptamos que hay que tener en cuenta el respeto del modo de vida de sus habitantes.²⁸

Pese a que estos argumentos suelen ser los más tradicionalmente citados en torno a la controversia entre ambos estados, Kohén cita en la presente versión taquigráfica, un aporte poco divulgado que hace referencia al Tratado de Southern Arana de 1850, que finaliza lo que sería la segunda intervención británica.

Sr. Kohén. - Hemos visto también otros argumentos británicos recientes de los que incluso algunas personas aquí, en nuestro país, se han hecho eco —que me parece llamativo—, que se refieren ya a la historia de la controversia. Yo quisiera mencionarla porque muchas veces no hemos dado respuesta públicamente a estos argumentos británicos, por ejemplo, el argumento nuevo de que el Tratado Southern Arana de 1850, por el cual se pone fin al bloqueo del río de la Plata, puso fin a la cuestión de las Islas Malvinas.

Este es un argumento británico novedoso, que incluso lo han hecho público y oficial en un documento que han distribuido en las Naciones Unidas. Si uno se detiene y examina la situación, puede demostrar muy claramente que la Convención de 1850 no tenía nada que ver con la cuestión de las Islas Malvinas y que a lo que se ponía término era a la controversia relativa, al bloqueo y a la navegación de los ríos. También llama la atención porque si fuera verdad que la Convención Southern Arana de 1850 puso fin a la controversia y la Argentina habría renunciado a su reivindicación, como lo pretende el Reino Unido, ¿por qué el Reino Unido no la invocó en 1884, cuando la cuestión de las Islas Malvinas volvió a ser discutida, o en 1888 y así de seguido? Porque lo lógico hubiera sido, si es verdad que esa Convención puso fin al conflicto, cuando vuelve a aparecer la cuestión después de esa Convención que el Reino Unido la mencionara y dijera: “Pero no, si ya pusimos término en virtud de esta Convención”. No hay nada de eso.²⁹

28 Versión taquigráfica de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación, 20 de agosto de 2013, pp. 9-10.

29 Versión taquigráfica de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación, 20 de agosto de 2013, p. 10.

4. Reflexiones finales

En líneas generales, a lo largo del artículo, la diplomacia parlamentaria a través de una de sus técnicas o formas, la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, demostró ser una herramienta útil para el debate y la exposición de ideas en torno al tema de Malvinas y realizó importantes contribuciones que posicionaron al Parlamento como un actor de relevancia en torno al tema.

El Senado de la Nación a lo largo de los treinta y cinco años desde el restablecimiento de la democracia, ejerció tareas de diplomacia parlamentaria a través de diferentes actividades, técnicas o formas. La más tradicional de ellas se asocia con las tareas de control que tiene el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. La reforma constitucional de 1994 aportó un elemento más al control tradicional del Legislativo sobre el Ejecutivo: la aprobación o el rechazo de tratados internacionales.

De esta manera, pese a que en un sistema presidencial el Poder Ejecutivo históricamente monopoliza la política exterior, la última reforma otorgó un atributo más al Legislativo que permitió, sin restringir la actuación del Ejecutivo, participar más activamente en la política exterior.

El mundo de hoy caracterizado por la incertidumbre y el riesgo, nos lleva a replantearnos estrategias de inserción internacional, en las cuales haya un único actor que interactúe y participe en forma activa en política internacional. Se requiere de un accionar en el cual interactúen varios actores y se integren las tareas realizadas con otros poderes. En este sentido, la diplomacia parlamentaria se mostró como una actividad novedosa y relativamente nueva (en cuanto a su nombre) que complementó las tareas del Poder Ejecutivo en relación a Malvinas, pese a que éste posee un fuerte liderazgo en la planificación, conducción y ejecución de la política exterior en un sistema presidencial. El punto más alto de la diplomacia parlamentaria en los últimos años, sin lugar a dudas se lo lleva la Declaración de Ushuaia. Allí fue posible observar con claridad una política de Estado por parte de las diversas facciones políticas, que continuó con el planteamiento de una estrategia continental que consistía en llevar la Declaración a los diferentes organismos internacionales, haciéndose oír nuestra causa nacional.

Queda claro que resta mucho por hacer por parte de la diplomacia parlamentaria. Sin embargo y pese a ello, también demostró que es una herramienta útil en la medida que logre integrarse más en la inserción internacional con el Poder Ejecutivo y, a su vez, pueda actuar en una instancia previa a la mesa de negociaciones de la diplomacia tradicional.

Referencias bibliográficas primarias

Constitución Nacional. 1994.

Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación. 2016

SALIMENA, Gonzalo. “La diplomacia parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación: desde los Acuerdos de Madrid hasta el 2016. Una herramienta estratégica para la inserción internacional del Poder Ejecutivo”, tesis doctoral. Universidad del Salvador (USAL), CABA, 2017.

Versión taquigráfica de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación. 26 de enero de 2012.

Versión taquigráfica de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación. 7 de marzo de 2012.

Versión taquigráfica de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación. 20 de agosto de 2013.

Obras citadas

GARCIA ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad. “Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: Las Cortes Generales”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 19 (2008): 3-34.

LINARES QUINTANA, Segundo V. “Tratado de Interpretación Constitucional Homenaje a Karl Loewestein”. Abeledo Perrot. Tomo II. Colaboración con Antonio Castagno, 2008, pp. 1633-1636.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel. “Los inicios de la diplomacia parlamentaria en España durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)”, *Espacio, tiempo y forma* 26: (2014): 403-415.

MARÍN, Guillermo. “Diplomacia nueva, diplomacia vieja”, *Gestión y análisis de políticas públicas* 23 (2002): 47.

MORGENTHAU, Hans. *Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz*. Argentina: Grupo de Editor Latinoamericano, 1986.

MUÑOZ, María Paz Richard y Jorge GONZÁLEZ CHÁVEZ. *Diplomacia Parlamentaria: Abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*. México: Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2011.

PITT VILLEGAS, Julio. *Aportes para una mejora en la calidad institucional. Historia del reglamento del Honorable Senado de la Nación*. Ciudad de Buenos Aires: Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEP), 2007.

SALIMENA, Gonzalo. “Pensar las relaciones internacionales desde la diplomacia parlamentaria”. En Mariana Colotta y Julio Lascano y Vedia, (comp.). *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales del siglo XXI*. Editorial Teseo: Buenos Aires, 2020.

———. “La Diplomacia Parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación: el rol de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto”. En *Malvinas y el Atlántico Sur: lecturas sobre el pasado, apreciaciones actuales y perspectivas*. Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires. Argentina. (en prensa).

TRILLO FIGUEROA, Federico. “Parlamento y política exterior”, *Política Exterior*, vol. 13 (1999): 17-27.

