

IV Jornadas de Investigación en Humanidades

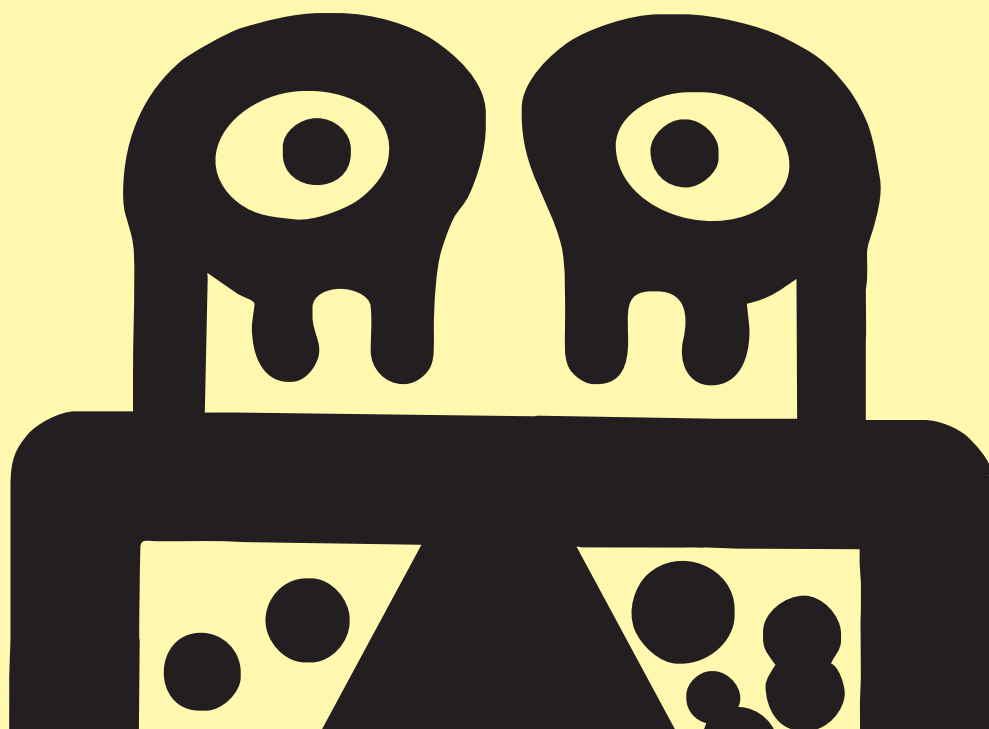
Homenaje a Laura Laiseca

29, 30 y 31 de agosto de 2011

Departamento de Humanidades

Universidad Nacional del Sur

ACTAS



ACTAS

IV Jornadas de Investigación en Humanidades

Homenaje a Laura Laiseca

Bahía Blanca, 29, 30 y 31 de agosto de 2011

Departamento de Humanidades

Universidad Nacional del Sur

El Poder Legislativo como objeto de estudio de la Política Exterior argentina

Luis Emanuel Baretto
Universidad Nacional del Sur
emanuelbaretto@hotmail.com

En la Argentina, el Poder Legislativo tiene entre sus atribuciones legislar en materia de aduana y comercio, finanzas y seguridad tanto de las provincias entre sí como con los estados extranjeros. Todas las leyes, para tener carácter de tales, necesitan su aprobación. Asimismo, como parte del sistema republicano, los “acuerdos” (pactos, convenios, tratados, etcétera) que el Poder Ejecutivo lleva a cabo deben ser debatidos y votados —refrendados— por este Poder. No obstante, existe una clara tendencia a recurrir al análisis del Poder Ejecutivo y a sus órganos dependientes, como Cancillería y Embajadas, para estudiar y construir la política exterior de Argentina. Tal orientación se debe al sistema presidencialista que se verifica en Argentina, donde existe un Ejecutivo que constitucionalmente lleva la iniciativa política en tal ámbito y un Legislativo que actúa como “órgano de control”. Sin embargo, recientes trabajos (Paikin, 2003; Lucero, 2007) ponen en evidencia la función que cumple este Poder en la gestión de la política exterior.¹ Es por ello que el abordaje de la concepción del Poder Legislativo Argentino como objeto de estudio de investigación va en tal sentido, y a través del mismo se plantea exponer la importancia del rol de esta institución en el posicionamiento de la Argentina en su relación con los actores externos.

El Congreso argentino

El Congreso argentino está conformado por las Cámaras de Diputados y Senadores, las cuales son el ámbito institucional de debate político y donde descansa en última instancia la soberanía. En Diputados, por su composición en base a la cantidad de habitantes por distrito electoral, la discusión toma un sentido netamente partidario, ya que los partidos políticos con mayoría hacen pesar su posición respecto a las minorías; mientras que en el Senado, al estar conformado por legisladores que representan a las provincias, si bien es correcto observar que dos bancas corresponden al partido con mayor cantidad de votos y la restante a la primera minoría, el federalismo toma una central relevancia. Esta es una cuestión que debe ser tenida en cuenta al momento de analizar las distintas posturas que asume el Poder Legislativo. El Congreso es, entonces, el espacio institucional de la democracia en cuanto a que encuentran en él expresión una pluralidad de voces, rigiendo así una participación activa en la toma de decisiones basadas en el principio de deliberación, lo que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas. El resultado de ello será la necesaria negociación para lograr establecer un acuerdo (Habermas, 2005).

¹ Para el estudio de los procesos decisionales y del rol del Poder Legislativo en temas de política exterior pueden consultarse: (Allison, 1988; Maoz, 1990; George, 1991; Henehan, 2003; Alice, 2009).

El Poder Legislativo y la Política Exterior

Respecto a las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de política exterior, la Constitución Nacional Argentina (1994) establece que “Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado [...]” (art. 99, inc. 7) y “Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules” (inc. 11). Es cierto que en ello podemos ver la primacía política de la presidencia, y sobre la que frecuentemente se trabaja, pero no puede obviarse el análisis del Poder Legislativo ya que constitucionalmente se requiere de su venia para la validez de cualquier iniciativa. Así, según el art. 75 de la Constitución, son sus atribuciones “Reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí” (inc. 13); “Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias [...]” (inc. 15); “Proveer de seguridad a las fronteras” (inc. 16); “Aprobar tratados de integración...” (inc. 24); “Autorizar al Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz” (inc. 25); y “Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él” (inc. 28). Central es el inciso 22 a través del cual se le atribuye “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”.

Por lo tanto, si bien el Ejecutivo tiene la prerrogativa de conducir la política exterior, no lo hace de manera autónoma, sino que requiere, necesariamente, del aval del Congreso.

No obstante, desde el Ejecutivo se ha argumentado en distintas ocasiones que las acciones de política exterior realizadas sin un previo debate y/o consulta parlamentaria se deben a la necesidad de evitar la repetición innecesaria de instituciones (Lucero, 2007). ¿A qué se hace referencia con ello? Todo acuerdo, pacto, tratado, convención, convenio, etc. debe ser debatido y aprobado por el Poder Legislativo para entrar en vigencia, y es debido a esto que el Ejecutivo ha utilizado el argumento de repetición institucional innecesaria para llevar a cabo la política exterior de manera unilateral y personalista considerando que, indefectiblemente, la decisión finalmente será analizada por el Legislativo. Tal argumento esconde una maniobra de presión pues, luego de contraído el compromiso no sería impugnado por el Congreso ya que debilitaría la imagen externa del país. Sin embargo, no siempre se da lugar a esta lógica, sobre todo con aquellos compromisos que afectan/lesionan la soberanía o que cobran gran trascendencia mediática, quedando así la aprobación sujeta a las diversas maniobras con que cuenta el Legislativo para reformar, suspender, incluso anular tales obligaciones. Cabe aclarar aquí que la posibilidad de que este Poder aplique una reforma es muy poco viable y son escasísimos los casos en los que sucede, no obstante puede llegar a darse lugar al establecimiento de reservas, a la negativa del tratamiento o aprobación. Y en este aspecto es claro el rol del Congreso como ratificador y no como gestor de tratados internacionales. A su vez esta función deja a la luz que, necesariamente, es una herramienta de perfeccionamiento en la construcción democrática de políticas de Estado. Es, por excelencia, el ámbito institucional donde se canalizan y se procesan las distintas demandas del sistema político, transformándolas en leyes, actuando como mediador entre los requerimientos de los sectores tanto productivos como sociales.

Deliberación y decisión

¿Cuáles son los recursos con que cuenta el Poder Legislativo para hacer valer sus consideraciones en materia de política exterior? Aquellos compromisos contraídos en el ámbito internacional no tienen “aplicabilidad inmediata” ni “efecto directo” hasta tanto no sea aprobado por el Congreso, por lo que este dispone de un margen de tiempo para su análisis y negociación, y axiomáticamente de un poder de aprobación o impugnación. En el caso argentino, este posee además un método eficaz para transmitir un claro mensaje político a la presidencia, incluso quedando exento de costo o desgaste, que, como se mencionó, consta en el “cajoneo”, es decir, el no tratamiento de determinados temas, o de compromisos asumidos por el Ejecutivo y que deben ser refrendados. En tal sentido, posee una gran ventaja en comparación con su homólogo de otros países²: es el propio cuerpo, a través de la Comisión de Labor Parlamentaria (conformada por los legisladores presidentes de sus respectivos bloques), quien fija los temas de agenda abriendo así la posibilidad de analizarlo en el momento que se considere necesario, dado que los tratados nunca vencen en la Cámara por lo que no pierden estado parlamentario. Es oportuno recordar que el Poder Legislativo solo puede aprobar o rechazar la ratificación de un acuerdo, pero no se encuentra facultado para realizar ningún tipo de modificación sobre el mismo. Sin embargo, al “devolver” un acuerdo al Ejecutivo puede acompañarlo de observaciones y “sugerencias” para renegociarlo. Sin lugar a dudas, es el uso o amenaza de uso del veto el que permite a este Poder obtener una vía directa y efectiva que amplíe su poder de decisión y participación en la elaboración de la política exterior. Mediante el mismo, puede determinar la condición de renegociación y establecimiento de criterios de mínima en la agenda de la próxima negociación.

El Poder Legislativo en la toma de decisión

A partir de estas consideraciones, se observa la importancia del Poder Legislativo como espacio de deliberación y de toma de decisiones. Desde el punto de vista de la deliberación, se destaca su rol negociador y su interrelación entre los planos social, político e interestatal. De tal manera, se plasma su rol como gestor de consensos. Teniendo en cuenta la naturaleza del Poder Legislativo, sus atribuciones, su posición frente al sistema internacional, y las relaciones diversas que sostiene con el Poder Ejecutivo, como afirma Robert D. Putnam (1996), existen dos niveles a través de los cuales es posible identificar reglas, elecciones y alternativas, ganancias, pagos o costos, jugadores e información general. Dichos niveles se expresan en la interacción simultánea de los planos doméstico e internacional, resultando en dos mesas de negociación. En la primera se generan las negociaciones internacionales que se desarrollan entre los representantes plenipotenciarios del Poder Ejecutivo de los países involucrados. En la segunda, ligada a las negociaciones domésticas o mesa ratificatoria, se relacionan el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. Lo que transcurra en la mesa de negociación de un nivel afectará el desarrollo de lo que suceda en la otra.

² A modo de ejemplo, en los Estados Unidos no existe una Comisión de Labor Parlamentaria, sino que cada Congreso propone el debate de un proyecto determinado que será tratado una vez que consiga el porcentaje mínimo de avales en su cámara.

Pero si la deliberación y la negociación son importantes, como se ha indicado, también lo es la capacidad de rectificar el curso de acción política impuesto por el Poder Ejecutivo. Jongryn Mo destaca el uso del veto: “Es esta herramienta la que le permite participar del juego al Poder Legislativo, incluso el Ejecutivo —no descartado como actor principal— se encuentra dominado³ por el poder residente en el ejercicio del veto de la Legislatura”.⁴ Al respecto, importa destacar que por sucesivas defecciones del Congreso, y ante temas de urgente resolución, este puede pasar a tener una participación directa llevándolo a la mesa de Nivel I, dándose lugar a la llamada “diplomacia parlamentaria”.

Es en tal sentido que este Poder funciona como un contrapeso al presidencialismo imperante en Argentina, donde con su control y acción refuerza el sistema de división y equilibrio de poderes básico en un sistema republicano de gobierno.

Conclusión

Hay una clara evidencia que en la política exterior argentina donde el Ejecutivo ejerce su presión, como lo es sobre todo en el ámbito de política comercial y de integración (por ejemplo UNASUR, Corporación Andina de Fomento, Mercosur, Banco del Sur), el Congreso queda relegado a una función de acompañamiento y control de la iniciativa presidencial, mientras que en los ámbitos donde el Ejecutivo demuestra menor actividad, puede desempeñar una función mucho más rica y creadora, incorporando al debate numerosos puntos de vista.⁵

De la identificación del Poder Legislativo como objeto de estudio, resulta la importancia de las dimensiones jurídica y política involucradas en el proceso decisional de una política exterior. Y en este sentido, el reconocimiento como bases de estudio del ordenamiento constitucional argentino, la naturaleza de la composición del Poder Legislativo y sus atribuciones, así como la dinámica y las tensiones decisionales que emanan de la dimensión jurídica, constituyen variables de análisis a considerar. Es en la negociación interna, en donde Ejecutivo y Legislativo, entran en diálogo, lo que Putman denomina Nivel II, presentado como uno de los ámbitos de toma de decisión de política exterior, y que indefectiblemente, influirá en el Nivel I.

El uso o amenaza del uso del veto permite que el Poder Legislativo pueda obtener una vía directa y efectiva que amplíe su poder de decisión y participación sobre la elaboración de la política exterior. Es en este sentido, que este Poder funciona como un contrapeso al presidencialismo imperante en la Argentina, donde con su control y acción refuerza el sistema de división y equilibrio de poderes. Por el contrario, la falta de participación parlamentaria impide la coordinación de las decisiones dando lugar a contradicciones o impugnaciones.

Es por ello, que el Poder Legislativo es un objeto de estudio a considerar al momento de abordar la política exterior argentina. Examinar su comportamiento es una

³ Merece ser destacado que si bien existe ponderancia de un Poder sobre los otros en determinados asuntos, la base del sistema republicano es el equilibrio entre los mismos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) por lo cual hablar de “dominación” no es exacto.

⁴ Citado por Lucero (Lucero, 2007).

⁵ En Argentina, el 79% de los Proyectos de Ley respecto al Mercosur entre los años 1995-2001 tuvieron origen en el Poder Legislativo (Paikin, 2003).

forma de entender el funcionamiento del estado y el camino que lo conduce a su elección en la modalidad de inserción internacional.

Bibliografía

- Alice, Mauricio (2009), “El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino” en: *Serie de Artículos y Testimonios* 55. Disponible en: <<http://www.cari.org.ar/pdf/at55.pdf>>.
- Allison, Graham (1988), *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Habermas, Jürgen (2005), “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa” en: *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana* 4 (10) [en línea]. Disponible en: <<http://redalyc.org/articulo.oa?id=30541007>>.
- Henehan, Marie T. (2003), *Foreign Policy and Congress. An International Relations Perspective*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Lucero, Mariel (2007), *El poder legislativo en la definición de la Política Exterior Argentina. El caso de los hielos continentales patagónicos. Cuadernos de Política Exterior Argentina (octubre-diciembre 2007)*, n° 90, Rosario, CERIR.
- Maoz, Zeev (1990), *Nacional Choices and International Processes*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Paikin, Damián (2003), *El rol del Congreso Argentino en la construcción del Mercosur: perspectivas y funciones de una institución relegada*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani UBA.
- Putnam, Robert D. (1996), “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, en: *Zona Abierta*, n° 74, pp. 69-120.