

El rol del Parlamento en la política exterior. Instrumentos analíticos para su estudio.

Sanchez Leandro.

Cita:

Sanchez Leandro (2010). *El rol del Parlamento en la política exterior. Instrumentos analíticos para su estudio*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/286>

**El rol del Parlamento en la conformación de la política exterior.
Instrumentos analíticos para su estudio**

Lic. Leandro E. Sanchez

Secretario del Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de la Plata

leandrosanchez13@yahoo.com.ar

Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Resumen

El siguiente trabajo tiene por objeto una aproximación a los instrumentos analíticos que servirían de marco para el abordaje del rol del Parlamento en la conformación de la política exterior como objeto de estudio.

El mismo propone la complementación teórica como punto de partida para el abordaje e identificación de dimensiones que no siendo propiedad exclusiva de dicho objeto permiten comprenderlo en profundidad.

Introducción

El estudio de las relaciones internacionales, actualmente, se encuentra en un contexto científico que tiende hacia la complementariedad y el pluralismo paradigmático entre los ya existentes y las revisiones de los mismos. Ello implica que, por sobre las dificultades que las concepciones realistas, de interdependencia y dependencia (por nombrar las más importantes) tienen y han tenido para dar cuenta de las estructuras y dinámica del sistema internacional, se asume el carácter complejo y multidimensional de las relaciones internacionales y la imposibilidad de una explicación holística.

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

Este trabajo se encuadra dentro del modelo que entiende que el estudio de la política exterior debe sustentarse en una teoría a base de historia¹. En una teoría que, como sostiene Duroselle (1992: 38), esté basada en una serie de acontecimientos concretos -y por tanto empírica-, en sus sucesiones -y por tanto evolutiva- y en las analogías, las regularidades -y por tanto metódica

Esta concepción ha propiciado nexos para tratar de establecer un acercamiento entre historia y teoría internacional; disciplinas que han progresado conjuntamente, pero que jamás han establecido entre sí lazos estables y provechosos.

Si bien la política nacional e internacional están interrelacionadas, es sumamente complejo establecer con certeza si una determina a la otra y viceversa. Es por eso que

¹ Concepción que incluye a autores como Pierre Renouvin, Marcel Merle, Charles Zorgbibe en Francia o Charles Keggan o Stanley Hoffman en Estados Unidos, entre otros.

más que establecer una relación causal resulta más interesante determinar cómo influyen y cuando lo hacen.

Constitución de un marco

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

En ese sentido, se podría afirmar que la mayor parte de los estudios internacionales considera que el aparato estatal ha sido, es y continúa siendo el actor primordial de las relaciones internacionales, pero entiende que el estudio y análisis de su comportamiento debe complementarse, cuando no reforzarse, con el de otros actores que intervienen en el proceso de hechura de la política internacional.

Putnam (1996) al analizar la bibliografía referente a las relaciones entre la esfera nacional e internacional entiende que, la mayoría, representa dos enfoques alternativos no excluyentes. Por un lado, la bibliografía que estudia de manera interrelacionada los asuntos nacionales e internacionales² y, por otro lado, la volcada a las influencias nacionales sobre la política exterior. Esta distinción es pertinente puesto que

Las teorías basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (v. gr. realismo, neorrealismo, interdependencia y teoría de la dependencia) son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior: estas teorías pueden explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas, sin embargo, no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional. (Lasagna, 1996: 45-46)

² Véase Herz (1959), Deutsch (1963), Rosenau (1969), Haas (1970), Keohane y Nye (1988), Rosenau (1997) sólo por mencionar algunos autores.

Por otro lado, los condicionantes domésticos de la política exterior³ constituyen un factor explicativo significativo, pero no exclusivo, de la conducta de política externa de un Estado.

Hecha esta salvedad, cabe señalar que, este punto de vista permite abordar el proceso de toma de decisiones, el rol de las instituciones estatales y no estatales. En definitiva, no ignorar el sistema político nacional en que interactúan los elementos que van a producir la política exterior.

Como sostiene Rosenau (1997) en un mundo que se transforma rápidamente y que es cada vez más interdependiente, concebir los asuntos internos y externos como cuestiones separadas y no como una red que no puede desatarse sería un error. Pero la realidad social está hecha de respuestas colectivas de la propia sociedad a las condiciones de su misma existencia. Intersubjetivamente, dichas respuestas reproducen la realidad en forma de prácticas políticas institucionalizadas, siendo el Parlamento, al menos hipotéticamente, el órgano más representativo de las mismas en una sociedad democrática, en su relacionamiento externo.

En ese sentido, el aumento del nivel de intervención gubernamental en diversos tipos de asuntos conduce a que los gobiernos tiendan a controlar, más estrechamente, que en períodos anteriores, una proporción significativamente mayoritaria de interacciones con el exterior.

Por lo tanto, si bien en la práctica resulta indivisible la realidad internacional de la doméstica o nacional, en términos analíticos es posible llevar adelante operación semejante teniendo presente los alcances (grado de generalización) que permite complementar más que disociar teorías de medio y gran alcance.

Dentro de las teorías de alcance medio, se encuentran los estudios cuyo objeto ha sido la desarticulación del postulado del Estado como actor unitario (plano excesivamente general y abstracto en el que se concretaron los enfoques realistas y sistémicos) y su traducción en términos de personas que toman decisiones. Esta nueva definición conlleva importantes cambios: a) la política internacional es el resultado de decisiones adoptadas por personas (individuales o conjuntos), cuya conducta debe ser explicada como tal; b) la definición contextual de la toma de decisiones se torna un elemento clave en el análisis de la política exterior, y c) el descubrimiento de la existencia de

³ Véase McClelland (1965), Allison (1971), Krasner (1978), Katzenstein (1978), Putnam (1996) como algunos de los autores más representativos de ésta área de investigación.

fuentes internas de la política exterior. Cabe destacar que dentro del enfoque centrado en el Estado se ha utilizado muchas veces el modelo abstracto de actor unitario y que al no diferenciar, como lo hace por ejemplo Katzenstein (1978), actores políticos⁴, se sostiene políticas coherentes y univocas en el tiempo. Cuando la distinción de los mismos permite dar cuenta de que, en casi todos los asuntos importantes los actores en juego no siempre están de acuerdo acerca de cuáles son las demandas tanto de los intereses nacionales como internacionales.

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

Las principales variables de estas concepciones analíticas (teorías de los juegos, de la toma de decisiones, etc.) son: tratar de explicar el comportamiento externo de un Estado desde la perspectiva del propio Estado antes que desde el sistema internacional, entender que los grupos decisorios operan en el marco de un entorno que incluye las distintas fuerzas del sistema político nacional como internacional y la realidad como es percibida por los actores, y no tal como es, es la que estipula la toma de decisiones. El carácter racional del proceso de toma de decisiones y la omisión de otros factores intervinientes conformó y sigue siendo el principal argumento de la crítica a este modelo formal⁵.

Si bien, como sostuviese Hoffmann, los estudios internacionales son una ciencia social esencialmente norteamericana, establecer regionalismos epistémicos no tendría mayor asidero si no fuera por la proximidad al objeto de estudio que ello podría implicar.

Rosenau (1980), atribuye una importancia mínima a la variable “política interna” en los casos de países en desarrollo, puesto que los sistemas políticos de países menos desarrollados resultan vulnerables en mayor cuantía a los estímulos del contexto internacional, resultando sus políticas exteriores manifiestamente determinadas por éstas que por los condicionantes internos. Estos últimos tendrían un peso comparativamente insignificante debido a la carencia en esos países de estructuras

⁴ Según este autor, el énfasis debe estar puesto en la “política”, es decir, en los partidos políticos, los grupos de presión (sea cual sea la índole de sus demandas), en la opinión pública, las clases sociales y obviamente en los legisladores, por lo tanto, no circunscribirse a los cargos del poder ejecutivo y los acuerdos establecidos por este.

⁵ Estos abordajes que suponían un alto grado de racionalidad a la elección consciente de los decisores han sido matizados desde el propio enfoque a partir de los postulados de *racionalidad limitada* de Simon (1957) y criticados por lo que se ha denominado *enfoque incrementalista* de autores como Lindblom (1953, 1963, 1991), Braybrooke (1963) o Dahl (1964).

políticas diferenciadas y complejas que conducen al desarrollo de un proceso político doméstico con actores múltiples y relaciones entrelazadas. En lo que respecta a Argentina esta apreciación tiene algún sentido, especialmente en la debilidad y a veces volatilidad de su sistema político. Sin embargo, esta generalización oculta realidades diversas, que deben ser estudiadas⁶.

Distinciones importantes

Tan importante como buscar la complementariedad, en términos teóricos, resulta la clarificación conceptual de ciertas construcciones conceptuales basamentales par el estudio del rol del Parlamento en la formulación de la política exterior.

El primero, es la definición de *política exterior*. Definir política exterior no es una tarea nada simple, puesto que su ambigüedad conceptual le otorga diversas dimensiones y concepciones a partir de las cuales ser definida. En principio, es posible afirmar que no existe una política exterior de Estado, sino de gobierno; porque como sostiene Gutiérrez (1987) generalmente no responde a los intereses generales de la mayoría de la población sino al grupo que detenta el poder. A su vez, se puede afirmar también que se trata de un proceso determinado por distintos factores, bases y fundamentos (Vázquez Flores, 2007: 18).

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un *Estado* más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el *interés nacional* y en *objetivos* concretos. Dicha política se sustenta en un *proyecto* de nación específico y depende de la *capacidad de negociación internacional* del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los *factores de situación* tanto internos como externos. (Vázquez Flores, 2007: 20)

De manera que, la política exterior debe ser entendida como un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales a los factores de situación. Esto es, la dirección de la política exterior está influenciada por una serie de factores endógenos y exógenos.

⁶ Véase Bernal Meza (2005) *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Actualmente se reconoce que toda separación o distinción entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico. La política exterior proyecta hacia otros estados aspectos relevantes de la política interna de un estado. En segundo lugar, la política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y procesos) prevalecientes en el sistema internacional, transmitiendo algunas de ellas a los agentes políticos internos. (...) El grado de condicionamiento recíproco depende de la posición de poder de cada estado, de su estrategia externa y del grado de compatibilidad entre sus posiciones políticas y las fuerzas y tendencias prevalecientes en el sistema internacional a nivel global, regional y bilateral. (Wilhelmy, 1988: 149)

Al analizar la política exterior es necesario tener presente que los enfoques deterministas de carácter monocausal pierden de vista la complejidad de la materia, por lo que sería relevante considerar distintos aspectos.

En primer lugar, toda política exterior trata de influir el comportamiento de otros actores, generalmente estatales, y para ello requiere determinados recursos y medios para su ejecución. Por lo que parte de cualquier investigación en la materia debe considerar la jerarquía entre los distintos tipos de objetivos postulados y los efectivamente conseguidos en relación con el grado de adecuación de los instrumentos que dispone. En segundo lugar, la política exterior es el resultado de márgenes variables de elección, sujetos a condicionantes estructurales de largo plazo y coyunturales de corto plazo. Por ello, es menester considerar el marco contextual en que se opta por diversas estrategias para alcanzar las metas políticas planificadas. Tercero, la política exterior no se reduce al comportamiento racional de los actores intervinientes. Como consecuencia, es necesario dar cuenta de los procesos intergubernamentales de negociación política.

En la formulación teórica aquí postulada se sostiene que la política exterior debe ser entendida como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988: 727-729). Como una política pública circunscripta dentro de un proyecto político interno, que contiene los lineamientos socio económicos y políticos definitorios del carácter de la proyección de la política del interior hacia el exterior. En ese sentido, Laredo (1965) concibió la política exterior como el curso de acción que toma un Estado para la consecución de los objetivos nacionales más allá de su propia jurisdicción.

Segundo, es necesario tener presente el *régimen político* puesto que, como sostiene Lasagna (1996), existe una relación de causalidad entre el cambio de régimen político y la política exterior; y al mismo tiempo, la política exterior no es estática, sino que se desarrolla por medio de un proceso cíclico de continuidad y cambio.

La política exterior puede ser entendida como una política pública más del régimen (Ingram y Fiederlein, 1988: 727-729). Los cambios que se registran en el ámbito de las estructuras y procesos políticos tienen, por tanto, cierta influencia en ella. Los cambios de régimen, como es de suponerse, involucran algún grado de alteración en los mecanismos políticos institucionales, los que a su vez pueden dar lugar a una reformulación de las políticas de Gobierno. De modo que cualquier cambio que se produzca en las estructuras de autoridad, en las reglas de los juegos formales e informales, y en los principios del régimen (más allá del grado) afecta el desarrollo de la política exterior. De hecho, genera poca incertidumbre el hecho de que el quiebre de un régimen político dé paso a momentos cruciales de creatividad e innovación sobre las políticas a seguir (Meny y Thoenig, 1992: 245).

A su vez, como otras políticas públicas que emanan del proceso de toma de decisiones políticas del régimen político interno, no opera en un contexto doméstico vacío, hay constreñimientos políticos formales e informales que condicionan su formulación (Salmore y Salmore, 1978 y Waltz, 1967).

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

Tercero, definir el *interés nacional*. La consideración preferente de los gobiernos a la utilidad del respectivo Estado, se expresa como criterio analítico y práctico en el principio de interés nacional (Wilhelmy, 1988: 141). Sin embargo, no es posible establecer “a priori” y de forma racional cuál es la esencia del mismo. Si se puede aseverar que el interés nacional es el eje articulador de la política exterior.

Aunque este no puede ser definido como una esencia, si puede ser entendido a través de la promoción de determinados valores que portan los Estados, pero las sociedades son heterogéneas por lo que el interés nacional no sería uno. Ergo, consiste en inferencias y percepciones relativas a pautas de comportamiento por parte de quienes elaboran la

política exterior. En ese sentido, los intereses nacionales son productos del contexto político y cultural dentro del cual se elaboran las políticas. El contenido del mismo es histórica y socialmente relativo, ya que está sujeto y se modifica de acuerdo a las condiciones socio históricas.

El interés nacional, es un concepto ambiguo bajo el cual se localizan las metas y objetivos externos de un Estado. Por su inmovilismo, sirve como guía de la política exterior, lo que tiende a eternizar sus mecanismos y objetivos, e incluso los instrumentos. De aquí se desprende el carácter conservador que muchas veces se le imputa a la política exterior (Lasagna, 1996: 49).

Es por eso, que resulta de mayor utilidad recurrir al concepto de *agenda internacional* puesto que a diferencia de interés nacional es un concepto operacionalizable, que proporciona criterios para identificar intereses específicos y establecer una jerarquía entre ellos. Esta aproximación permite concebir el interés nacional como aquellos valores que son utilizados como criterios de evaluación de políticas concretas.

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

Sintetizando la interrelación entre estos conceptos, se encuentran los aportes de científicos chilenos como Muñoz (1986), Tomassini (1987) y Van Klaveren (1984) quienes analizaron distintos factores, que aplicados al análisis de la formulación de la *agenda internacional*, los *objetivos perseguidos por un país* y el *estilo* que caracteriza la formulación y aplicación de cada política, permiten distinguir las especificidades que configuran una política exterior.

Sin embargo, en América Latina, el rol del Parlamento en la formulación de la política exterior ha sido investigado, estructurado y formalizado de manera discontinua. Hay investigaciones realizadas, pero pocos materiales publicados y accesibles.

El rol del Parlamento en la elaboración de la política exterior

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

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

De manera que la importancia práctica del Parlamento reside en la tarea de articular en la elaboración de las leyes un conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad y en el control, el cual está centrado en el examen y la evaluación de la gestión pública de un Gobierno, no tanto en la perspectiva de lo jurídico, sino más bien en la perspectiva de los resultados, de su rendimiento⁷. Enfoque al que se debe sumar las distintas funciones que desempeñan los cuerpos legislativos en el sistema político, es decir, además del estudio de la participación de éste en la toma de decisiones, estudiar aspectos como su propia organización, su relación con los partidos políticos, su papel como formador, promotor y receptor de élites políticas, y otros a establecerse de acuerdo con el contexto en el que se estudie. Lo que en oposición al

⁷ Se trata fundamentalmente de mecanismos de control político, es decir, vinculada a la correlación de poder que se da dentro del sistema político.

planteamiento de Norton podría llamarse paradigmas no restrictivos (Martínez, 2000: 15).

La participación del cuerpo de decisorial legislativo en el diseño de la agenda internacional se puede entender a través del proceso de *articulación política* y la *combinación política* de intereses (Almond y Powell, 1972) y el control parlamentario. Ambas dimensiones de análisis se ven determinadas, en la práctica, por la interacción de tres dimensiones condicionantes: la cohesión y *disciplina partidaria*, la llamada *territorialización de lo político* y la *delegación legislativa*. Estas, si bien tienen una lógica propia, en la praxis suelen presentarse combinadas.

Los legisladores si bien conforman las comisiones (a los efectos de un tratamiento legislativo más específico), a su vez, forman parte de bloques en función de su afinidad, es decir, en base a la ideología o ciertas afinidades electorales. Afinidad ideológica, entendida como un sistema de creencias y valores compartidos por los miembros del grupo que lleva a que todos los integrantes actúen de manera similar en un variado conjunto de temas específicos (Morgenstern, 2002). Resulta claro que cuanto mayor sea el nivel de acuerdo ideológico, más cohesionado va a ser el bloque de legisladores.

Por lo tanto, la unidad de los grupos de legisladores depende de dos factores: la cohesión y la disciplina. Tsebelis (1998) aclara conceptualmente una importante distinción,

...la cohesión se refiere a la diferencia de posiciones dentro de un partido antes de que se lleve a cabo la discusión y la votación dentro del partido. La disciplina partidaria se refiere a la habilidad de un partido para controlar los votos de sus miembros dentro del parlamento. (Tsebelis, 1998: 316)

Esa disciplina partidaria es la que permite mantener la cohesión de los legisladores especialmente a partir del control que el partido tiene de las nominaciones de candidatos. Como sostienen Cox y McCubbins (1993) los legisladores oficialistas tienen incentivos para apoyar la agenda del gobierno ya que el fracaso del Poder Ejecutivo pone en riesgo la reelección de los legisladores en sus distritos.

Por otra parte, como bien señala Benton (2003) el Poder Ejecutivo Nacional convive con líderes provinciales, por lo que las políticas públicas centralizadas coinciden con la atención a intereses locales. De manera tal que, la fortaleza de los liderazgos nacionales y provinciales no son mutuamente excluyentes. Aunque claro está que, para lograr el

éxito de un determinado plan de gobierno nacional es fundamental contar y mantener el apoyo de los líderes partidarios provinciales (Jones y Hwang, 2007).

Morgenstern (2002) entiende que en la dinámica de la “política legislativa”, inciden, al menos, tres factores: las *estructuras*, las *reglas* y los *incentivos*. Elementos en constante interacción.

En cuanto a la estructura, recientes estudios politológicos dan cuenta de una acentuada descentralización de la decisión político-partidaria desde lo nacional hacia lo local. Esto a sido traducido por autores como Moscoso (2009) como el fenómeno de *territorialización de la política*, condicionante, en términos de oficialismo u oposición de los diputados nacionales con respecto al distrito que representan, que condiciona a su vez la iniciativa legislativa de los mismos.

Las reglas, se refieren a la normativa electoral para acceder al Congreso. En el caso argentino, son los líderes partidarios provinciales y gobernadores quienes disponen del armado de las listas de candidatos, resultando estas últimas piezas claves en las carreras políticas legislativas.

Finalmente, los legisladores enfrentan pocos incentivos para desarrollar una carrera legislativa prolongada. Como consecuencia, los diputados son poco experimentados, lo cual causa una merma en la iniciativa y efectividad legislativa y la necesidad de satisfacer a sus referentes políticos, los gobernadores.

Otro condicionante vinculado con este proceso es el de *delegación legislativa*. Esto es, la delegación medida en función del nivel de discrecionalidad que el Poder Legislativo le otorga a otros órganos para llevar adelante una política pública. A priori, hay menor delegación cuanto más detallado es el proyecto que presenta el Congreso, achicándose, de esta manera, el poder reglamentario del ejecutivo.

Carey y Shugart (1998) distinguen entre lo que se podría llamar *delegación implícita* y *delegación explícita*. El primer tipo de delegación se corresponde con los casos de proyectos poco precisos, los cuales habilitan la ampliación del poder reglamentario del ejecutivo. En tanto que en el segundo caso, es el mismo órgano legislativo el que explícitamente presenta un proyecto en la cual se habilita al Poder Ejecutivo a crear nueva legislación por decreto.

Ciertas concepciones, como las teorías de la organización legislativa, le otorgan al sistema de comisiones un valor fundamental para comprender la decisión de los legisladores de delegar. Ello debido a que el sistema de comisiones cumple con dos funciones: por un lado, contribuye a reducir el nivel de incertidumbre que tienen los

legisladores al momento de producir proyectos legislativos, en tanto las comisiones permiten la acumulación de conocimiento experto, reduciendo el costo de información (Krehbiel, 1996), de allí que las reuniones de asesores tengan tanta gravitación en el proceso de articulación y combinación de intereses; y por el otro, el sistema de comisiones permite a los legisladores trabajar sobre los problemas que afectan directamente a sus electores, lo cual es fundamental para aumentar las probabilidades de los legisladores de permanecer en sus bancas (Shepsle & Weingast, 1987). Sin embargo, éste también genera un aumento en los costos de negociación y distorsiones entre las preferencias de los legisladores que componen las comisiones y la preferencia de la media de la legislatura. Estas ineficiencias propias de la organización en comisiones, es claramente un factor explicativo de la voluntad de delegar que tienen los legisladores.

Otra motivación para la delegación legislativa es lo que Fiorina (1977) describió al señalar que el Poder Legislativo mediante la delegación de facultades vuelve responsable al ejecutivo por acciones que constitucionalmente son de su competencia. Es decir, los legisladores delegan autoridad en el ejecutivo a partir de considerar que la burocracia va a cometer errores. Por ende, cuando se presenten las fallas, los legisladores pueden intervenir en el proceso y reparar el mismo, ganando apoyo de su electorado.

Conclusión

Analizar el rol del Parlamento en la elaboración de la política exterior supone, en principio, comprender que la complejidad del fenómeno requiere de un marco teórico suficientemente dinámico y flexible como para dar cuenta del mismo.

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

La participación del Parlamento en la confección de la política exterior, como objeto a explicar, podría ser explicada por dos dimensiones (variables en la matriz de datos) constitutivas de su quehacer, como son el control parlamentario y el proceso de conversión de demandas (articulación y combinación de intereses). Como dimensiones en constante interacción que se ven atravesadas en su puesta en práctica por tres factores condicionantes: la cohesión y *disciplina partidaria*, la *territorialización de lo político* y

la *delegación legislativa*; que si bien tienen una lógica propia, en la praxis suelen presentarse combinadas.

El estudio de las relaciones internacionales, y más precisamente el rol del Parlamento en la elaboración de la política exterior, se ocupa de grandes conjuntos de hombres, y en consecuencia todas las posibilidades de análisis cuantitativo deben ser exploradas. Al mismo tiempo, el proceso de decisión no se deriva de estas únicas fuerzas, sino también se debe al “cálculo/motivación” de un pequeño número de hombres, un número reducido que no pueden constituir el objeto de un tratamiento estadístico, pero si cualitativo.

Finalmente, se podría afirmar que las recomendaciones sugeridas exhiben características propias, sobre todo debido a la relación obligada que aquí se establece entre Ciencia Política y política. Esta relación entre Ciencia Política y política es problemática, y para comprender esto, es necesario tener en cuenta una de las diferencias fundamentales entre política y Ciencia Política que tal vez más influye en esta relación. La política es mucho más compleja que como suele ser tratada en la Ciencia Política.

En el proceso científico, se tiende a reducir el objeto de estudio de forma tal que sea posible llegar a resultados científicos. Es por eso que, muchos de los hallazgos, prácticamente la mayor parte de las generalizaciones, se deben a esta técnica de reducir la complejidad.

Este trabajo tuvo como objeto proporcionar un marco teórico desde el cual se podría abordar el rol del Parlamento en la elaboración de la política exterior, sin por ello dejar de reconocer la complejidad que implica.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La Hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Alcántara Sáez, M. y Martínez Rodríguez, A. (1997) *Evaluación de experiencias de fortalecimiento de instituciones democráticas: el caso de los parlamentos*, Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso, Cámara de Diputados de Chile.
- Alcántara Sáez, M. (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE.
- Almond, G. y Powell, G. (1972) *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós.

- Benton, A. (2003). “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal de gobierno”, en *Política y Gobierno*, Vol. X, N° 1.
- Bernal Meza, R. (2000). *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas exteriores Comparadas*. Nuevo hacer/ Grupo Editor Latinoamericano y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Bs. As.
- Boulding, K. E. (1962). *Conflict and Defense. General theory*. New York: McGraw-Hill.
- Calvert, P. (1986) *The Foreign Policy of New States*, Wheatsheaf Books, England.
- Carey, J. y Shugart, M. (1998) *Executive decree authority*, Cambridge University Press.
- Cox, G. y McCubbins, M. (1993) *Legislative Leviathan: Party government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- Colacrai, M. (1992) “Perspectivas teóricas en la bibliografía de la Política Exterior Argentina”, en Russell, R. *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Coleman, K. (1984) “La política exterior comparada: comentarios sobre el ensayo de van Klaveren”, en Muñoz y Tulchin: *Entre la autonomía y la subordinación: políticas exteriores latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp.50-60.
- Cotta, M. (1997) “Parlamento”, en Bobbio, N. y otros (eds.) *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, pp. 1122-1134.
- Del Arenal, C. (1994) (3° edición) *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Deutsch, K. (1970) *El análisis de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, editorial Paidós.
- (1980) *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. L. (1994), *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

- Duroselle J.B. (1992). *Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu. 8ª edición.
- Elias, N. (1982). *Sociología fundamental*. Barcelona, Editorial Gedisa.
- Etzioni, A (1992). “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en Aguilar Villanueva, L. *La Hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-282.
- Figari, G. (1987) *Teoría, epistemología y metodología de las relaciones internacionales*, Rosario: CERIR, Serie 2 N ° 2.
- Fiorina, M. (1977) *Congress: The keystone of the Washington establishment*, New Haven, Yale University Press.
- Hecló, H. (2000) “Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo”, en Aguilar Villanueva (ed.), *Los problemas públicos y la agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Hoffmann, S. (1987). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Ingram, H. y Fierderlien, J. (1988) “Traversing Boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy”, en *The Western Political Quarterly* n°4 Vol.4, 725-745.
- Jaguaribe, H. (1973). *Desarrollo económico y político*. México, Fondo de Cultura Económica.
- (1974). *Brasil: crisis y alternativas*. Buenos Aires, Amorrortu.
- (1979). “autonomía periférica y hegemonía céntrica”, en *Estudios Internacionales*.
- Keohane, R. (1993) *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988) *Poder e independencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Krehbiel, K. (1996) “Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of
- Lambert, J. (1973) *América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.

- Laredo, M (1965) “Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional”, en *Foro Internacional*, Vol. VI, n° 1, Colmex, México.
- Lasagna, M. (1995) “Las determinantes internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la teoría de la Política Exterior”, en *Revista Estudios Internacionales*, n° 111 Año XXVIII, Santiago.
- (1996) “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en *Afers Internacionals*, Fundació CIDOB, n° 32, pp. 45-64.
- Lasswell, H. (1974). *La Política como reparto de influencia*. Madrid: Ed. Aguilar.
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Linz, J. J. (1983-1993) *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Lowi, Th. (1992). “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Aguilar Villanueva, L. *La Hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
- Martínez, A. (ed.) (2000) *El Congreso de los diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (eds.) (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mc Clelland, Ch. (1965) “System Theory and Human Conflict”, en Mc Neil, E. *The nature of Human Conflict*, Prentice Hall.
- Miranda, R. (2001) “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”, en *Relaciones Internacionales*, La Plata, Año 10, N° 21, Junio - Noviembre de 2001, p. 169-195.
- Morgenstern, S. (2002) “Towards a Model of Latin American Legislatures”, en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Muñoz, H. (1986) *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, Santiago, ORSPEL-CER/Las ediciones del ornitorrinco.
- (1987) “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”, en Wilhelmy, M. (ed.), *La formación de la Política Exterior: Los*

países desarrollados y América Latina, Buenos Aires, RIAL/ Grupo Editor latinoamericano p. 287-315.

- Muñoz, H. y Tulchin, J. (1984) *Entre la autonomía y la subordinación: Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Moniz Bandeira, L. (1994) “O Brasil e o Continente”, en Cerro, L. (org.) *O Desafío Internacional*, Brasilia, Editora da Universidade de Brasilia, pp. 147-202.
- Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Piaget, J. (1973) “La situación de las ciencias del hombre dentro del sistema de las ciencias”, en *Tendencias de la Investigación en Ciencias Sociales*, Madrid, pp. 53-54.
- Puig, J: C. (1980) *Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Putnam, R. (1996) “Diplomacia y la política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, en Gil, O. y Sanz, L. (comps.) *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Zona Abierta. Pp. 69-120.
- Rapoport, M. (1990) “Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina”, en Comité Internacional de Ciencia Histórica - Comité Argentino. *Historiografía Argentina (1958-1988)* Un evaluación crítica de la producción histórica argentina, Bs. As., CICH-CA, p. 563-574.
- (1994) y Spiguel, C. “Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina”, en Sombra Saraiva, J. F. (Ed.). *Foreign Policy and policial regime*. Brasilia: Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, p. 169-235.
- Rosenau, J. (1980) *The Scientific Study of Foreign Policy*. Frances Pinter, Londres.
- (1997) *Among the Domestic – Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, University Press.
- Russell, R. (1992). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/ Programa RIAL.

- Salmore, B. y Salmore, S. (1978) *Political Regimens and Foreign Policy*, en Salmore, S., East, M. y Herman, Ch. *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills, Sage, pp. 103-122.
- Sartori, G. (1992) *Elementos de la Teoría Política*. Capítulo 14: Técnicas de Decisión. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1994) *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE.
- Shelling, Th. (1960). *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Steinbruner, J. D. (1974). *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*. Princeton University Press.
- Snyder, G. H., Bruck, H. y Sapin, B. (Eds.). (1962). *Foreign Policy Decision Making*. New York: The Free Press of Glencoe, pp. 86-185.
- Y Diesing, P. (1977). *Conflict among Nations*, Princeton University Press.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992) *Presidents and Assemblies*, CUP.
- Tomassini, L. (1987) “Elementos para el análisis de la política exterior”, en *Estudios Internacionales*, Chile: Instituto de estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XX, N° 78, abril-junio de 1987, p. 125-152.
- (1998) “enfoques teóricos para el estudio de la Política internacional”, en *Wilhelmy Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Torres Espinosa, E. (2001) “Enfoque y modalidades del análisis de las instituciones políticas”, en *Estudios Políticos*, n° 27, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 123-155.
- Tsebelis, G. (1998) “La Toma de Decisiones en los Sistemas Políticos: Actores de Veto en el Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo y Multipartidismo”, en Saiegh, S y Tommasi, M. (ed.) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 289-340.
- Van Klaveren, A. (1984). “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas”, en Muñoz H. y Tulchin J. (comp.). *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Bs. As., Argentina: Grupo editor Latinoamericano, Bs. As. tomo 1, p. 14-49.
- Vázquez Flores, R. (2007) *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Jonés, pp. 17-76.

- Wilhelmy, M. (1988) *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- (1991) “Los Objetivos en la Política Exterior Latinoamericana”, en *Estudios Internacionales* n° 94, pp. 176-193.
- Waltz, K. (1967) *Foreign Policy and Democratic Politics*, Little, Brown and Company, USA.