



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

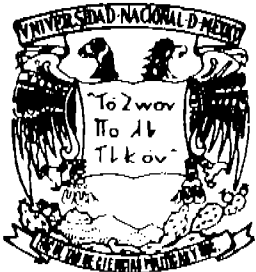
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL NUEVO ROL DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA
EN MEXICO: 1994-2002

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
P E D R O H A B I B O R T I Z M I N A

APOYADA POR LA DIRECCION GENERAL DE EVALUACION
EDUCATIVA, UNAM
PROGRAMA DE BECAS PARA TESIS DE LA LICENCIATURA EN
PROYECTOS DE INVESTIGACION (PROBETEL)

ASESORA: MTRA. LUCIA IRENE RUIZ SANCHEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la persona que me indica a continuación
JNAB a obtener información de los datos personales de
esta base de datos para el día 27 de abril.

Nombre: PEDRO HABIB ORDZ

Apellido: MINA

Fecha: 29. MARZO. 04

Estado: P.A.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme el privilegio de vivir

A mis padres, por que su amor y apoyo se han transformado en un logro, al ser la razón de mi superación a lo largo de todos estos años. Gracias por sembrar en mi las bases que me han ayudado a lograr lo que hasta hoy soy; ya que me dieron la motivación necesaria para alcanzar lo que he soñado. Con todo mi amor, respeto y admiración les dedico este triunfo mío, que también es suyo.

A mis hermanos, amigos y a todos aquellas personas que de algún modo contribuyeron en el logro de esta meta y por contar con su presencia y apoyo.

A la UNAM por haberme dado la oportunidad de lograr un ideal, me dio la oportunidad de estudiar con profesores de excelencia académica, me enseñó los valores y obligaciones que tiene y debe preservar un universitario hacia su país, su sociedad y sus semejantes.

En especial a la profesora Lucía Irene por el trabajo, tiempo, paciencia en la dirección de esta tesis, confianza y estímulo que siempre me brindó.

Mi mas sincero agradecimiento a los sinodales de mi prueba escrita: Dr. José Murguía Rosete, la Mtra. Lucía Irene Ruiz Sánchez, Mtro. Roberto Peña, Lic. Pedro Medina y Mtro Jesús Gutiérrez, porque gracias a ustedes este sueño se convirtió en realidad.

Agradezco a todos aquellos profesores del Centro de Relaciones Internacionales que me enseñaron y me siguen enseñando a ser un buen profesional, a ejercer con ética y tener un desempeño con calidad.

A Paola, por tu cariño y guía que me ha servido para realizar uno de los anhelos más grandes de mi vida, fruto del inmenso amor que nació de ti. Por tu cariño que me has ofrecido en todas y cada una de las facetas de mi vida, en los momentos buenos, pero sobretodo en los malos, gracias por darme la fortaleza necesaria para alcanzar esta meta, la cual hemos anhelado y construido juntos, esperando que sea la primera de muchas más que podamos celebrar. Gracias por estar conmigo, siempre que he necesitado tu ayuda y consejos, pero sobre todo tu apoyo.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
1.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
1.1 LA DIPLOMACIA	6
1.2 LA DIPLOMACIA TRADICIONAL	9
1.3 LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA	21
1.4 LAS COMISIONES DE RELACIONES EXTERIORES	26
1.5 EL PODER LEGISLATIVO	32
1.6 LA DEMOCRACIA	41
1.7 LAS TEORÍAS GLOBALISTAS: LA NEODIPLOMACIA	43
2.- LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN MÉXICO	
2.1 ANTECEDENTES	46
2.2 EVOLUCIÓN	47
2.3 DESARROLLO	49
2.4 IMPACTO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES	51
2.5 CÁMARA DE SENADORES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR ...	55
2.6 CÁMARA DE DIPUTADOS EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR ...	63
3.- EL CONGRESO MEXICANO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES	
3.1 EJERCICIO DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA MEXICANA: 1994- 2002.....	66
3.2 FOROS BILATERALES	68
3.3 FOROS MULTILATERALES	72
4.- IMPACTO Y RESULTADOS	
4.1 VENTAJAS	118
4.2 DESVENTAJAS	120
4.3 OBSTÁCULOS	121
CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFÍA	126

INTRODUCCIÓN

El impacto de la revolución de las comunicaciones y en la tecnología ha desbordado a la diplomacia tradicional. Se ha dado una verdadera explosión de la actividad diplomática, ésta ya no se limita únicamente al Poder Ejecutivo del Estado; en ejercicio se amplía a los otros poderes del mismo y, aun más, abarca a los organismos internacionales gubernamentales y organismos no gubernamentales.

La globalización de la economía y la interdependencia económica y política promueven la existencia de mayores acercamientos con el exterior, así como generan amplias agendas, cuyos temas no pueden ya abordarse de manera bilateral, como puede ser por ejemplo, la solución pacífica de controversias, el combate al narcotráfico, el respeto a los derechos humanos, la lucha por la conservación del medio ambiente y la lucha contra el terrorismo. Estos temas exigen esfuerzos concertados que son posibles únicamente a través de la cooperación y la solidaridad internacional.

El enfoque de este trabajo está dirigido a determinar la oportunidad que el Parlamento¹ mexicano tiene en el ámbito de la globalización para influir en la conducción de la política exterior, por lo que fue necesario analizar sus características, en cuanto a su capacidad de operación, la cultura que existe de la Diplomacia Parlamentaria y los apoyos con los que cuenta; ya que el nuevo orden mundial obliga a los países democráticos a que el Poder Legislativo busque una mayor participación en el escenario mundial gozando de competencias constitucionales en la definición, control y ejecución de la política exterior.

La diplomacia parlamentaria se refiere a la participación del Poder Legislativo dentro de las decisiones de la política exterior. También se usa para designar el entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a los parlamentos y a sus miembros. Es un instrumento privilegiado en el ejercicio de las relaciones internacionales. En primer lugar, responde a la necesidad de dar una base democrática a las decisiones que van más allá de las nacionales y, por otra parte, cuenta con la representación de la pluralidad de los

¹ Término genérico que por motivo de esta investigación será utilizado para hablar del Congreso mexicano.

ciudadanos, complementa la acción exterior del Estado, es informal y flexible, se desarrolla siempre en defensa de los mínimos comunes de los principios democráticos y goza de enorme legitimidad, porque sus decisiones gozan del apoyo de la ciudadanía, y fuerza, porque representa las decisiones o las opciones del electorado.

Nuestra hipótesis estriba en que, frente al fenómeno de la globalización, nos encontramos con nuevas formas de prácticas diplomáticas y una de esas es la diplomacia parlamentaria. Ésta, en los últimos ocho años en México, ha tenido un mayor auge en el escenario internacional, como consecuencia de la democratización tanto en el ámbito interno como en la esfera internacional. Debido a esto el Parlamento mexicano ha venido buscando nuevas opciones y formas de acercamiento con el exterior, ocasionando que los legisladores se preocupen, cada vez más, por saber lo que sucede en el concierto internacional y buscar la manera de influir en esos asuntos. Este aumento de actividad ha propiciado mejoras dentro del ejercicio de la política exterior tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, así como, el mejoramiento de la posición de México en el exterior.

Recientemente, la política exterior mexicana ha sufrido una importante transformación mediante un proceso de descentralización de la misma. La aparición continua de nuevas formas y procedimientos en el terreno de la negociación entre los Estados involucra, además de diplomáticos profesionales, a otro tipo de funcionarios que actúan de manera similar al diplomático de carrera.

Por este motivo, dentro de los objetivos de este trabajo están los de conocer la diplomacia parlamentaria; la forma de actuación en materia de política exterior del Poder Legislativo; la influencia que tiene en México el Parlamento en las posturas que se adoptan a nivel internacional; cómo son las formas de acercamiento del Parlamento hacia sus homólogos; la importancia que le da el Poder Legislativo mexicano al escenario internacional; y cómo, en México, se le da el seguimiento a través de las reuniones sean bilaterales o multilaterales, que se llevan a cabo en el seno de ese Poder en cuanto a la política exterior.

De este modo, en el primer apartado se define la diplomacia, el significado y el alcance del concepto, su evolución y sus características principales. Asimismo, se precisarán los conceptos de diplomacia parlamentaria, de Poder Legislativo, de la Comisión de Relaciones Exteriores, de democracia y sus alcances con respecto a la diplomacia parlamentaria, así como su evolución. Para explicar el surgimiento de nuevos personajes que actúan como diplomáticos y no precisamente de carrera, se utilizarán las teorías globalistas, específicamente a la neodiplomacia.

Posteriormente, en el segundo apartado se analiza en sí lo que es la diplomacia parlamentaria en México, sus antecedentes, evolución y el desarrollo de la misma, así como el impacto que tiene la aplicación de este nuevo mecanismo de negociación dentro de las relaciones internacionales. Se verán las capacidades tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores en materia de política exterior, las atribuciones y la evolución de las mismas, especialmente en el caso de la Cámara de Senadores puesto que, de acuerdo a la legislación mexicana vigente, complementa en mayor grado las actividades hacia el exterior.

A continuación, en el tercer apartado, debido a que la diplomacia parlamentaria tiene un ámbito de acción al estar representada en los foros bilaterales y multilaterales se analizarán algunos foros regionales y mundiales en los que participa México, así como de los mecanismos bilaterales como los Grupos de Amistad. Se definirá el ejercicio de la diplomacia parlamentaria en el periodo 1994-2002, en tanto que en este periodo el Congreso tiene mayor contrapeso con las posturas del Poder Ejecutivo en materia de política exterior.

En el último apartado, buscaremos dar las posibles ventajas, desventajas y desafíos de esta nueva diplomacia tanto en el exterior como en el interior del país. Veremos que México está al tanto de las transformaciones del escenario internacional y de la actividad diplomática tanto nacional como mundial. Comprobaremos que en nuestro país, el ejercicio de la diplomacia mexicana durante los últimos años, se ha modificado, dando lugar a un

nuevo fenómeno desempeñado por parlamentarios. Por esto, lo importante será darle seguimiento, enriquecerlo con un trabajo arduo por parte de los Diputados y los Senadores y coordinarlo con el Poder Ejecutivo, para que al final sea un buen trabajo que se vea reflejado en México y su diplomacia.

El siglo XX ha sido testigo de grandes cambios y transformaciones en todos los órdenes. No ha sido la política exterior una excepción, sino que, por el contrario, es uno de los ámbitos donde más se han experimentado las mutaciones. En este contexto de ritmo acelerado, el mundo ha visto el surgimiento, desarrollo y consolidación de una nueva forma de hacer la diplomacia, por la actuación de líderes en las relaciones internacionales con miras a lograr resultados concretos. Debemos decir que, personalmente, encuentro a la diplomacia parlamentaria como un desafío y una gran oportunidad para avanzar en el terreno internacional sobre cuestiones que requieren una definición basada en un amplio consenso y en una participación mayoritaria de los pueblos.

1.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 LA DIPLOMACIA

El origen de la diplomacia fue la de su nacimiento como institución. En realidad, el arte u oficio de las relaciones internacionales existe desde que se produjeron los primeros contactos entre pueblos diferentes, durante la más remota antigüedad. Se sabe que, ya en el siglo XIV a.C., había algún tipo de relación formal entre egipcios y habitantes de la Mesopotamia. Pero fue el contacto estrecho entre las Ciudades-estado de la Grecia clásica que le dio origen a la diplomacia institucionalizada. Heraldos, como enviados a otros pueblos, y un cierto código de conducta comúnmente aceptada, le otorgaron carta de naturaleza. Las relaciones diplomáticas de esta primera época tenían carácter puntual. A partir de entonces, paulatinamente, el poder político se fue centralizando y la comunicación entre distintas entidades que lo llevaban a cabo se fue intensificando.

Se usa la palabra “diplomacia” para designar etapas por completo diferentes. Se le emplea como sinónimo de política exterior, se utiliza como negociación, y en otros casos, la palabra “diplomacia” designa los procesos y los mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo esa negociación.

De acuerdo a Ismael Moreno,² podemos encontrar infinidad de definiciones que se han venido utilizando a lo largo del tiempo acerca de la diplomacia como por ejemplo según el Diccionario de la Lengua Española, es la ciencia o conocimiento de los intereses y relaciones de una naciones con otras; Diplomacia, dice el Diccionario de Derecho Internacional y Diplomacia³, es “el arte, ciencia o práctica de conducir negociaciones entre las naciones”. Genet dice que “el derecho diplomático es la rama del derecho público que se ocupa especialmente de la práctica y de la reglamentación tanto de las relaciones exteriores de los Estados como de las modalidades de su representación en el extranjero,

² Ismael Moreno Pino, *La Diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica- Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001, pp 20-23.

³ Citado por Moreno Pino, *op cit.* p 21

tanto de la administración de los asuntos exteriores como de la manera de llevar las negociaciones”⁴.

Tales definiciones dan paso según Cahier⁵, a la aparición de dos elementos en el término “diplomacia”. En primer lugar, dentro de las relaciones internacionales, los Estados ante la necesidad de descubrir formas de contacto dentro del concierto mundial requieren encontrar cierta continuidad en el proyecto y definición de su política exterior, el resultado de esto va a estar reflejado en la diplomacia. “De aquí se deduce que la diplomacia no puede tener lugar más que entre sujetos de derecho internacional, y que el derecho diplomático no es sino una rama del derecho internacional”⁶. En segundo lugar, es la idea de negociación es decir, surge la idea de conciliar los intereses a través de la negociación, en dicho esfuerzo es donde se manifiesta la diplomacia de un país.

Charles de Martens la considera como “la ciencia de las relaciones y de los intereses respectivos de los estados o el arte de conciliar los intereses de los pueblos ente sí; y en un sentido más determinado, la ciencia o el arte de las negociaciones”⁷.

Satow nos dice que “la diplomacia es la aplicación de la inteligencia y el tacto a la conducta de las relaciones entre gobiernos de Estados independientes, extendiéndose a veces a sus relaciones con sus Estados vasallos; o, más brevemente aún, la conducción de los negocios entre los Estados por medios pacíficos”⁸. Calvo dice que “la diplomacia es la ciencia de las relaciones que existen entre los diversos Estados tal y como resultan de sus intereses recíprocos, de los principios del derecho internacional y de las estipulaciones de los tratados”⁹. Rivier¹⁰ analiza tres aspectos diferentes del vocablo “diplomacia” en primer lugar, dice que la diplomacia es el arte y ciencia de la representación de los Estados y de las negociaciones. La segunda, se utiliza el vocablo para expresar una nación compleja, que abarca bien el conjunto de la representación de un Estado, incluido el Ministerio de

⁴ Citado por Philippe Cahier, *Derecho Diplomático Contemporáneo*, Madrid, Ediciones Rialp, 1965, p.13.

⁵ Philippe Cahier, *op. cit.*, p. 21

⁶ Ismael Moreno Pino, *op. cit.*, p. 21

⁷ Citado por Philippe Cahier, *op. Cit.*, p.16

⁸ *op. cit.* p. 22

⁹ Citado por Moreno Pino, *op. cit.*, p.22

¹⁰ *Ibid* p 22

Asuntos Exteriores, bien el conjunto de los agentes políticos de ese propio Estado. Y en tercer lugar, la diplomacia es “la carrera o profesión que ejerce un diplomático”. Antokoletz dice que la diplomacia en un sentido amplio es una ciencia y un arte: como ciencia, enseña las reglas y usos que rigen las relaciones internacionales; como arte, señala las aptitudes que requiere la conducción de los asuntos estatales de carácter internacional¹¹. Según Pradier-Fodéré “la diplomacia, efectivamente, despierta la idea de gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos y de sus gobiernos en sus contactos materiales sean pacíficos u hostiles. Podría incluso llegar a decirse que es el Derecho de Gentes aplicado”.¹²

Nicolson señala que “diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método mediante el cual se ajustan y se manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o el arte diplomático”¹³. Depetre dice que, la palabra “diplomacia” deriva del griego *diploma*, del verbo *diplom*, que significa “plegar”¹⁴.

Con todo esto, los Estados recurren a diversos órganos que les permitirán concretar los proyectos frente al exterior y de esa forma no vivir aislados y replegados sobre sí mismos sino por el contrario que sea a través de esos órganos que se realicen contactos los unos con los otros. Esta expresión de determinados proyectos, es la diplomacia y ante esto, es con ayuda de las misiones diplomáticas, de los jefes de Estado y de los ministerios de relaciones exteriores que se va a llevar a cabo la diplomacia de un Estado.

Los tratadistas contemporáneos coinciden en que la diplomacia tiene tres propósitos fundamentales;

- a) La protección y promoción del interés nacional de los Estados;
- b) La gestión de las relaciones entre Estados; y

¹¹ Ibid p.22

¹² Citado por Philippe Cahier, op. Cit , p 16

¹³ Harold Nicolson, *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 23

¹⁴ José Depetre, *Derecho Diplomático*, México, Porrúa, 1952, p.21

c) La defensa de los intereses comunes de la humanidad.

De esta forma, vemos que históricamente la diplomacia ha sido y será un elemento esencial en cualquier relación racional entre hombres y entre naciones, a lo largo del tiempo, esta relación se ha ido transformando dando lugar a la institucionalización de la actividad diplomática en cuanto a dirección ordenada de las relaciones entre grupos de seres humanos o entre la sociedad internacional.

1.2 DIPLOMACIA TRADICIONAL

En la antigüedad, existía un tabú muy amplio y poderoso contra los extranjeros y en especial contra los enviados extranjeros de otros pueblos. Con el fin de mitigar su severidad surgió la costumbre de asignar privilegios diplomáticos a un funcionario especial, el heraldo de la tribu o de la ciudad; esos heraldos estaban investidos de autoridad semireligiosa y colocados bajo la tutela especial del dios Hermes¹⁵. Pasando de lo mitológico a lo histórico nos encontramos en un terreno lleno de acontecimientos especiales que le dieron a la diplomacia un sustento como factor de acercamiento o de negociación entre sujetos o entre naciones.

Desde el origen de la diplomacia ésta ha ido evolucionando, cabe mencionar que “desde el Imperio Romano se utilizaban documentos, como salvoconductos o pasaportes, que estaban estampadas en placas de metal y se hallaban plegados y cosidos entre sí y a los que se daba el nombre de “diplomas”, tomando del verbo griego *diploun*, que significa “plegar”. Diplomas se llamó también a otros documentos, oficiales y no metálicos, que contenían arreglos con tribus extranjeros o que conferían privilegios. Al incrementarse el número de los documentos, surgió la necesidad de contar con funcionarios que supieran clasificarlos, oficio al que se le denominó “*res diplomática*” fue así, según Nicolson, como en la cancillería papal, bajo la dirección de los “archiveros mayores”, donde fueran

¹⁵ Harold Nicolson, *op. cit.*, p.23

surgiendo los usos de la diplomacia, como ciencia basada en la experiencia y en los precedentes¹⁶.

El siglo XIV italiano transformó radicalmente a la diplomacia. Los representantes de las ciudades se establecieron de forma permanente en otras ciudades. Situados fuera de la organización feudal principal, interconectadas por sus diversos intereses comunes y con la preocupación de establecer alianzas para sobrevivir, pronto se dieron cuenta de lo importante que era el estar informados de lo que pasaba afuera. La diplomacia nació cuando por primera vez un jefe de tribu envió cerca de otro jefe a un emisario con el fin de zanjar un asunto o cuando dos jefes de tribus diferentes se reunieran para discutir pacíficamente problemas comunes.

Es sólo hasta después del Congreso de Viena de 1815 cuando se reconoció el servicio diplomático como una profesión distinta a la del político o estadista, y cuando se da un parte-aguas en el desarrollo de la diplomacia, es decir, se contribuyó a la cristalización de la práctica diplomática existente, terminando con las cuestiones de jerarquía diplomática y procedencia que siglos atrás había prevaecido.

Cahier distingue cuatro periodos dentro de la evolución de la diplomacia¹⁷:

- a) De la antigüedad al siglo XV; En donde no hay reglas fijas, no hay una diplomacia organizada, sin embargo, algunos pueblos intercambian negociadores. La misión del diplomático y su responsabilidad está protegida por los dioses.

- b) Del siglo XV al Congreso de Viena de 1815; Hay un cambio radical en los elementos de la diplomacia, específicamente en Italia, de ser ambulante se transforma en permanente. A comienzos del siglo XV, Venecia, estableció las primeras misiones diplomáticas permanentes en Constantinopla y Roma. Después,

¹⁶ Ibid. p.23

¹⁷ Philippe Cahier, *op. cit.*, p.70

estas misiones se extendieron por todas partes y especialmente cerca de los reyes de Francia. A medida que se desarrollan las misiones diplomáticas permanentes se contempla la creación de una oficina, de una administración encargada de la política extranjera del Estado, y aparece la superior jerarquía de los agentes diplomáticos del Estado.

- c) Del Congreso de Viena a la Conferencia de Versalles (1918); Este periodo se caracteriza por el hecho de que la diplomacia adquiere características estables que durarán hasta nuestros días y el “derecho diplomático ofrece un aspecto más complejo y preciso, convirtiéndose en un verdadero derecho, es decir, en un conjunto de normas obligatorias para los Estados, fundadas en la costumbre, los cuales son acuerdos que se tienen que respetar”.¹⁸
- d) De la Paz de Versalles a la actualidad; Se caracteriza esencialmente por una decadencia relativa de la diplomacia tradicional y por la aparición de una nueva diplomacia que se realiza a través de las organizaciones internacionales y por la que se lleva a cabo mediante reuniones de políticos, jefes de Estado, ministros, etc.

La diplomacia es tan vieja como la historia. De hecho, desde la prehistoria pudo haber contactos entre los diversos grupos o tribus en la búsqueda de acuerdos sobre intereses similares. Con tal de que estos acuerdos se concretaran, dichos enviados gozaban de protección y de una serie de privilegios que se les concedían no por la ley sino por la religión. Estas personas eran consideradas como “sagradas” y por ende se les otorgaban otros derechos. Entre las cualidades que debían tener los representantes estaban las buenas maneras, buena memoria, la intrepidez y la elocuencia.

“La antigüedad se basaba esencialmente en el principio de subordinación los imperios de Asiria, de Babilonia, de Persia, de Egipto, y de Roma, sobre todo, representaban la

¹⁸ Philippe Cahier, op. cit., pp. 28-31

coordinación bajo un mando único y hegemónico, de territorios vastísimos y pueblos diversos, entre los cuales la paz se consigue mediante la guerra”¹⁹.

Los griegos desarrollaron una política internacional con bases en equilibrios, pactos secretos y tratados, intervenciones y hegemonías. La relación de aquellos con otros grupos se basaba en la idea de guerra perpetua. Sin embargo, con el transcurso del tiempo tal situación fue mejorando dando lugar a la implantación de pactos que suavizaron al Estado de guerra constante.

Antokolctz²⁰, Herodoto y Tucídides hicieron alusión a una “Ley de todas las Naciones” que conocían al lado de la “Ley de los Helenos”. La primera establecía que los heraldos eran inviolables, los tratados sagrados y la hospitalidad obligatoria. De carácter internacional a estas relaciones el hecho de que, para todos los efectos, la *polis*, el Estado-ciudad, era totalmente independiente frente al exterior. De ahí que, como anota Truyol y Serra²¹, fue surgiendo con el tiempo un derecho internacional intra- helénico o pan-helénico, fundado en practicas y tradiciones sancionados por la religión y también en convenios implantados bajo la advocación de los dioses.

LA figura del heraldo como diplomático decayó al darse cuenta de que el enviado, precisaba de algo más que una voz estentórea; el concepto de orador decayó cuando se comprobó que no bastaba enviar a un abogado hábil, sino que eran esenciales los servicios de un observador en las condiciones extranjeras para la exacta evolución de la política. Sin embargo, a pesar del experimento bizantino, los enviados, el legado o el orador gradualmente sólo llegaron a ser rasgos permanentes en las relaciones internacionales. Nicolson señala que los griegos, no obstante sus rivalidades, habían logrado trascender en cierta medida los meros intereses tribales para llegar a algo así como la noción de los intereses comunes. Del mismo modo, la independencia griega se perdió porque el concepto

¹⁹ Moreno Pino, *op. cit.*, p. 73

²⁰ Citado por Moreno Pino, *op. cit.*, p 74

²¹ *Ibid* p.74

de los intereses comunes de los helenos no llegó a ser tan fuerte como para sobreponerse a el “tribalismo”²².

La contribución de Roma fue más significativa al derecho internacional que a la diplomacia puesto que siempre, como potencia imperialista, luchó por la dominación universal. Moreno Pino, apunta que la contribución al derecho internacional privado fueron los términos *ius naturale*, *ius gentium* y *ius civile* y su interpretación²³.

A diferencia de Roma, Bizancio se desarrolló en el arte de la negociación, fincado en tres métodos principales: el debilitamiento de los bárbaros a través del fomento de las rivalidades entre ellos; el subsidio otorgado a algunas tribus vecinas, y la conversión de los paganos al cristianismo. En todo caso, la consecución del éxito a través del primero de sus métodos requería un conocimiento de las circunstancias por las que, en un momento dado, atravesaba cada una de las diversas tribus, y para ello Bizancio requirió que sus enviados ya no fueran meros oradores, sino hombres aptos para la observación, dotados de una larga experiencia y capaces de llegar a conclusiones válidas de las circunstancias locales. Es ahí donde comienza a desarrollarse el verdadero tipo de diplomático profesional tal y como el orador había remplazado al heraldo, el observador remplazó al orador²⁴.

Durante la Edad Media la Iglesia siguió enviando misiones diplomáticas temporales. El Papa, como jefe espiritual, tenía poder jurisdiccional sobre los príncipes y sus decisiones eran universalmente respetadas. Su mediación podía prevenir guerras o resolver litigios, además, tenía atribuciones a nivel internacional como el reconocimiento tanto de tratados como de nuevos príncipes.

Al disolverse el sacro Imperio fueron constituyéndose en Europa distintos reinos, principados y repúblicas independientes que no reconocen ya, ningún poder terrenal superior, situación que correspondió a Bodino calificar con el término de “soberanía estatal”. Antes de eso, y hasta la Alta Edad Media, la situación era típicamente feudal; en la

²² Harold Nicolson, *op. cit.*, p.32

²³ Ismael Moreno Pino, *op. cit.*, p.75

²⁴ Harold Nicolson, *op. cit.*, p.77

cúspide de un abigarrado complejo de vínculos de poder se encontraba el emperador, coronado por el Papa, de quien recibían su autoridad el resto de los poderes temporales²⁵.

Ya con las cruzadas y con el comercio que desarrollaron entre Occidente y Oriente se fortaleció la unidad de la cristiandad y se dio origen a la institución consular cuyos representantes gozaban de un estatuto de privilegiados. Además se exigía una causa justa para hacer la guerra.

A través de un largo proceso de secularización y de desconcentración del poder que operó sobre la era medieval, surgió finalmente el Estado moderno que muchos historiadores hacen coincidir con la Paz de Westfalia. De ahí en adelante se admitió la igualdad de los Estados sin diferencias de credo religioso y se generalizó la celebración de conferencias internacionales para deliberar sobre intereses comunes.

En cuanto a las características de la diplomacia de ese entonces, Cahier las resume en cuatro²⁶:

- a) Las reglas son imprecisas, no sólo respecto a la actividad diplomática misma, sino en lo referente a las jerarquías, lo que origina multitud de conflictos;
- b) El diplomático representa más a su soberano que a su nación;
- c) No puede hablarse estrictamente de una carrera diplomática los embajadores son escogidos entre magistrados y comerciantes destacados, en tanto que sus séquitos son empleados personales del propio representante diplomático, a cuyo cargo corren sus sueldos y su manutención; y
- d) El diplomático es fuente de información y participa en el mantenimiento del equilibrio, pero al mismo tiempo es fuente de espionaje e intriga, pues interviene en

²⁵ Ismael Moreno Pino, *op. cit.*, p.80

²⁶ Philippe Cahier, *op. cit.*, p.86

los asuntos internos del país receptor para favorecer, e incluso establecer, aquellos bandos o partidos que convienen a los intereses de su respectivo soberano.

La revolución francesa modificó la situación existente, con el nacimiento del concepto de la soberanía del pueblo, comenzaron a separarse los intereses de la nación y los del monarca. Los estadistas que concurrieron al Congreso de Viena se dieron cuenta de que debía aprovecharse la ocasión para poner fin a ese sistema desequilibrado y desacreditado. El *Reglement*²⁷ de marzo de 1815 y las normas subsiguientes al Congreso de Aquisgrán instituyeron las misiones diplomáticas y la representación de las potencias sobre las nuevas bases adoptadas. Se establecieron cuatro categorías de representantes:

- a) Embajadores, legados y nuncios papales;
- b) Enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios;
- c) Ministros residentes;
- d) Encargados de negocios *ad hoc*.

A partir de 1815, los servicios diplomáticos quedaron reconocidos como parte del servicio de un país. Según Cahier, con el Congreso de Viena surgieron seis características de la diplomacia²⁸:

- a) Los diplomáticos eran representantes de un Estado, y no de sus soberanos.
- b) Los miembros de las misiones diplomáticas formaban parte de la administración pública de su país; eran funcionarios.
- c) Las reglas del derecho diplomático quedaban fijadas.
- d) El espionaje y la subversión desaparecieron, y apareció el papel del jefe de misión como promotor de la cooperación internacional y de la solución de conflictos.
- e) Sólo diplomáticos profesionales realizaban las labores diplomáticas gozando de independencia para el desarrollo de sus funciones. El embajador ejecutaba las

²⁷ Harold Nicolson, *op. cit.*, p.75

²⁸ Philippe Cahier, *op. cit.*, p. 90

órdenes del ministerio de relaciones exteriores y contribuía a la determinación de la política exterior de su país en la nación en donde se hallaba acreditado.

- f) La diplomacia, siendo secreta, se llevaba a cabo esencialmente entre gobiernos, con lo que quedaban excluidas las actividades demagógicas y propagandísticas.

La diplomacia clásica se basaba en la premisa de que, en la vida internacional, las relaciones eran básicamente entre Estados, de gobierno a gobierno. Las unidades estatales monopolizaban el poder político. Diversas fuerzas como la mundialización y los movimientos localistas, han ido erosionando la soberanía estatal. El poder se ha ido dispersando, dentro y fuera de los Estados. El corolario de esta descentralización de la autoridad es la desconcentración de la política exterior. Ésta ha dejado de ser exclusivamente del Estado, también se hace en la calle, en las empresas, etc. Organismos Internacionales, Corporaciones Multinacionales, Organismos no gubernamentales, grupos de presión transnacionales e incluso entidades locales e individuos, son alguna de las unidades que han ido irrumpiendo con fuerza creciente en el tablero mundial.

Otro factor fundamental en el desarrollo de la teoría diplomática durante el siglo XIX fue la creciente comprobación de la importancia de la opinión pública. Para Canning, la opinión pública era el poder más grande que quizá haya sido jamás puesto en acción en la historia del género humano²⁹. Un tercer factor en esta transición fue el progreso observado en las comunicaciones. La máquina de vapor, el telégrafo, el aeroplano y el teléfono han contribuido mucho en modificar las prácticas de la vieja diplomacia.

Es a partir de 1918 que la opinión pública se vino interesando cada vez más por los asuntos exteriores. “Antes de la guerra de 1914-1918, el ciudadano sólo de modo accidental se interesaba en las relaciones internacionales. Se tendía, en consecuencia, a dejar la dirección de la política exterior al gabinete y sus auxiliares técnicos y a confiarles el mantenimiento de los “derechos e intereses” nacionales mediante los métodos y remedios que cada momento les pareciesen factibles y oportunos. En ese estado de pública indiferencia iba implícita la confianza en que los sucesivos gobiernos harían todo cuanto

²⁹ Harold Nicolson, *op. cit.* p. 69

podieran por conservar el mayor de todos los intereses nacionales, es decir, la paz y si llegase a surgir una situación en la cual las libertades vitales, los derechos, posesiones o intereses del país cayesen bajo la amenaza de cualquier fuerza exterior, la mayoría de la nación apoyaría al gobierno en su decisión de resistir tal amenaza empleando para ello el poder militar y naval”.³⁰

La comprobación de esos dos hechos, pasada la guerra, animó al elector corriente de los países democráticos a adoptar, frente a los problemas internacionales, una actitud de menor sumisión complaciente, de crítica mejor informada y de vigilancia más continua.

El periodo que va de la Paz de Versalles a nuestros días se caracteriza por una decadencia de la diplomacia tradicional. De acuerdo a Moreno Pino el principal protagonista en el tránsito de la “vieja” a la “nueva” diplomacia o, de la “diplomacia secreta” a la “diplomacia a la luz del día”, fue el presidente Wilson³¹. En el primero de sus Catorce Puntos señaló que en el futuro existirían sólo “pactos públicos de paz a los que se llegaría públicamente, después de lo cual no había entendimientos internacionales secretos de ninguna especie”. Producto de tales ideas fue el artículo 18 del Pacto de la Sociedad de Naciones, que establecía la obligación de registrar en el Secretariado todo tratado concertado por sus miembros, so pena de perderse su obligatoriedad.

Dentro de las causas que dieron origen a la decadencia de la diplomacia tradicional Cahier señala cinco³²;

- a) El paso de la diplomacia secreta a la abierta, con lo que si bien se obtuvo la ventaja de que el pueblo dejara de ser tratado como un mero objeto en el ámbito de las relaciones internacionales, con el tiempo se dificultó la negociación en torno a los tratados. La negociación exige ser conducida en secreto, pues ello permite las mutuas concesiones: la luz pública en cada una de las fases negociadoras viene lógicamente a endurecer las respectivas posiciones.

³⁰ Nicolson: *op. cit.*, p.70

³¹ Ismael Moreno Pino, *op. cit.*, p. 93

³² Philippe Cahier, *op. cit.*, p. 94

- b) La importancia de la opinión pública, promovida por una sociedad más participativa, mejor informada y provista de mejores niveles de vida. Cabe hacer notar al respecto que existe el peligro de que la opinión pública pueda en ocasiones ser mal informada por medios masivos de carácter sensacionalista y estridente estilo. En esas condiciones, añade, la opinión popular pasaría a ejercer una influencia negativa en lo que al éxito legítimo de una negociación se refiere.
- c) El desarrollo de los medios de comunicación y de transporte, que han disminuido la autonomía del diplomático. En efecto, la revolución tecnológica ha traído cambios trascendentales en la manera de operar de la diplomacia. Mientras la jerarquía constituía el principio rector de su actuación como brazo del Estado más allá de su territorio, hoy en día una complejísima red de conexiones comunica a los individuos al margen de la pirámide interna de las organizaciones a las que pertenece.
- d) La globalización de los problemas y de las relaciones, al irse haciendo el mundo cada vez más pequeño e interdependiente. Antes, la diplomacia trataba básicamente cuestiones políticas y estratégicas; hoy está fuertemente influida por las diversas cuestiones que se relacionan con la economía y el comercio. El rápido desarrollo de los conocimientos técnicos y científicos obliga a una gran especialización, y es por ello que una buena parte de la diplomacia se desarrolla en reuniones técnicas o de organismos especializados.
- e) Los cambios que se han introducido en las costumbres diplomáticas, a las que se ha ido añadiendo un clima de violencia en el lenguaje que dificulta las negociaciones. Tales cambios se han originado en el deseo de ciertos gobiernos de influir directamente en otros y en sus pueblos a través de propaganda, como la realizada por la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), con sus incitaciones a la rebelión contra los gobiernos capitalistas, o como la llevada a cabo en América durante el curso de la Guerra Fría.

Gracias primero al avión y al teléfono, y ahora a la incipiente diplomacia virtual basada en la Internet y la videoconferencia, políticos, diplomáticos y otros funcionarios, empresarios, representantes de ONGs o periodistas de todo el mundo están conectados entre sí, en sentido horizontal o multidireccional, y trasladan el efecto resultante de esa comunicación en todas las direcciones dentro de sus ministerios y organizaciones respectivas. El producto final de esta ebullición permanente se sigue llamando política exterior.

Apunta Cahier también que a través de las cinco etapas anteriores se ha generado³³:

- a) Que el diplomático goce de una autonomía muy restringida;
- b) Que el diplomático sea suplantado por políticos en todo lo que se estime importante;
y
- c) Que la diplomacia se desenvuelva en el terreno de la técnica, donde actúan los especialistas y no los diplomáticos.

Queda en pie el hecho de que el desarrollo de la práctica y de la teoría diplomática está marcado por transiciones; se ha hecho constar que el desarrollo de la teoría diplomática en los Estados democráticos ha avanzado, desde el concepto de los derechos nacionales exclusivos hasta la idea de los intereses internacionales comunes.

Pero para Cahier no todo es malo, las modificaciones en la práctica diplomática ha dado lugar a situaciones tales como que³⁴:

- a) Se observa que las misiones diplomáticas no solo no desaparecen, sino que se multiplican y aumentan el número de personal. Del mismo modo, el diplomático conserva sus atribuciones principales de representación, observación, negociación y protección de sus nacionales. Adicionalmente, es a través de las misiones diplomáticas como se cursan las comunicaciones de gobierno a gobierno.

³³ Cahier, *op cit.* p. 95

³⁴ Philippe Cahier, *op cit.*, p. 96

- b) El diplomático sigue siendo importante aún en las negociaciones técnicas, y lo es en mayor grado cuanto más delicada es la negociación en turno. El técnico con frecuencia carece del tacto, la comprensión, la flexibilidad y el oficio que el diplomático adquiere a lo largo de un prolongado desempeño profesional. Además, es la labor de la diplomacia tradicional la que contribuye a la preparación de los enviados a las reuniones técnicas: las informaciones “locales” que cada misión diplomática envía a sus respectivo Ministerio de Relaciones Exteriores pueden proporcionar detalles sobre el trasfondo político de la reunión técnica de que se trate. Asimismo, las embajadas son un camino propicio para negociar las candidaturas a puestos internaciones de elección y como se realizan las labores que tienen por objeto obtener información sobre las respectivas opiniones que se tienen en torno a los temas sujetos a negociación, con vistas a poder alcanzar luego consensos.
- c) El diplomático tradicional es también importante en lo que hace a la “diplomacia ambulante”. Aunque sean los políticos los que tomen las decisiones como siempre toca a los diplomáticos preparar la negociación. Del mismo modo, corresponde a la respectiva misión diplomática preparar la visita del jefe de Estado o del Ministro de Relaciones ante la cancillería del país al llegará. Le corresponde asimismo preparar un expediente con información sobre los temas que se debatirán durante la visita. Terminada finalmente esta, le corresponde a la misión diplomática permanente velar porque el Estado cumpla los acuerdos logrados.

La función de la diplomacia consiste en el manejo de las relaciones entre los estados independientes mediante el proceso de la negociación. El diplomático profesional es el servidor de la autoridad soberana y de su propio país. En los países democráticos, esa autoridad soberana está representada, en primer lugar, por la mayoría de la Cámara Baja o en la Cámara de Diputados siendo el caso de México, y en segundo término por el gobierno o gabinete a quien dicha mayoría concede poderes ejecutivos³⁵.

³⁵ Harold Nicolson, *op. cit.*, p. 75

En buena medida, la creciente interdependencia de la sociedad internacional desde el pasado siglo y lo que conocemos como la globalización o mundialización de las últimas décadas, son los fenómenos responsables de la modificación y expansión de la diplomacia tradicional. El florecimiento de la cooperación entre los Estados y las naciones no podía menos con llevar el auge de la misma, sea bilateral o multilateral, como uno de sus instrumentos idóneos. Bienes, capitales, personas e información circulan hoy por el planeta con velocidades y facilidad inusitadas. Ahora bien, estas corrientes han cobrado tal fuerza y caudal, que desbordan los tradicionales cauces de las relaciones internacionales.

1.3 LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Con la aparición de los Estados nación, podemos decir que nace la diplomacia propiamente dicha. Dado que si bien en tiempos anteriores existía la diplomacia, esta no estaba abocada en su tarea para y exclusivamente al Estado sino que cumplía, el tiempo, en cuantos mandatos les fuese posible; algunos de ellos sin ninguna conexión con temas políticos. La diplomacia era personal de los señores feudales o mandatarios que tenían coto de poder y que velaban únicamente por sus propios intereses.

Pero con el siglo XIX advinieron los encuentros multilaterales, llamados en el inicio congresos y luego conferencias internacionales, en cuyo seno se dieron los primeros intercambios plurales de información y de opiniones, la manifestación de posiciones nacionales, las consultas colectivas, los análisis y debates y por ende resoluciones, declaraciones y actas finales. Al mismo tiempo, exigidos por los numerosos cambios en el mundo, causados por el rápido desarrollo de la técnica y de las transformaciones sociales, los Estados se vieron en la necesidad de recurrir a una diplomacia multilateral, permanente y multisectorial.

Surge así, una nueva etapa en la diplomacia en que se generan mecanismos parlamentarios, donde las decisiones forzosamente deben ser tomadas por la mayoría, y en

donde existe una extensa red de foros que proveen los organismos intergubernamentales y sus agencias especializadas, así como numerosas conferencias multilaterales.

Con el fenómeno de la globalización, se ha dado como resultado un mayor equilibrio de poderes en los Estados, con implicaciones tanto favorables como adversas para países como el nuestro. “Una de las características de este proceso es la universalización de las relaciones políticas de las instituciones democráticas y de ciertas categorías que califican la normalidad democrática, o bien la insuficiencia de la misma. De ahí que el mundo advierta una creciente y cada vez más evidente participación de las entidades representativas colegiadas, llámense parlamentos, congresos o Cámara de Representantes.”³⁶

De acuerdo a Fernando Solana, hablamos de diplomacia parlamentaria para referirnos a la intervención o participación del Poder Legislativo y sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, así como para designar el principio de las relaciones, institucionales e informales, que vinculan a los Poderes legislativos de otros países y a sus miembros³⁷.

Según Orozco Deza, la diplomacia parlamentaria se configura bajo las siguientes características³⁸:

Por *su naturaleza*, ya que es transitoria, emergente y coadyuvante del Ejecutivo.

Por *su objetivo*, por ser la creación de vínculos a nivel internacional, así como la defensa de los intereses nacionales y de los valores democráticos.

Por *su normativa*, como fuente de derecho. La normatividad de la diplomacia parlamentaria surge de los reglamentos internos, de los congresos, además de la que se establece en los parlamentos multilaterales.

Por *sus facultades*, ya que busca impulsar la homologación de las leyes nacionales.

³⁶ Samuel P. Huntington, , Citado por Miguel Orozco Deza en “Diplomacia Parlamentaria”, *Revista Mexicana de Política Exterior*. Instituto Matías Romero, 2001, num. 62-63

³⁷ Fernando Solana, *Seis años de Diplomacia Parlamentaria*. Senado de la República, 2000, p. 35

³⁸ Miguel Orozco Deza, *op. Cit.*, pp. 91-96

La diplomacia parlamentaria es un medio eficaz para fomentar la cooperación entre los distintos parlamentarios de otras naciones, tiene como objetivo el de presentar al mundo la totalidad de su accionar a través de los foros tanto bilaterales como multilaterales, es decir, crear vínculos entre todos los congresos y parlamentos de los Estados con la finalidad de intercambiar información legislativa sobre temas de interés fundamental, entre ellos, la seguridad y las relaciones económicas entre los Estados³⁹. La forma en la que se lleva a cabo este acercamiento es a través de las comisiones de relaciones exteriores de los diferentes Estados.

A lo anterior, habrá que añadir que la diplomacia parlamentaria, la desarrollada por legisladores, tiene capacidad de actuar como garante de la comunidad internacional, participando, mediante observadores, en los procesos de paz o en los electorales y más aún , en foros internacionales, inclusive no gubernamentales, donde se debaten derechos y libertades. A diferencia de la diplomacia clásica, la diplomacia parlamentaria se pone en práctica tanto frente a numerosos países como de forma bilateral, asumiendo un papel importante de cabildeo.

En el mundo globalizado y cada vez más interdependiente del siglo XX, no son ya los gobiernos los agentes únicos de los procesos de comunicación e intercambio entre los pueblos, pues éstos han encontrado nuevas y novedosas formas de acercamiento. Así, se han generado diferentes tipos de diplomacia como la cultural, la comercial, la deportiva y, de manera prominente, la desarrollada entre los poderes legislativos de naciones diversas, es decir, entre los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como, institucionalmente entre los Congresos o los Parlamentos. Las acciones de la diplomacia parlamentaria en el ámbito exterior se desarrollan generalmente a través de:

- a) Encuentros binacionales de diputados y senadores;
- b) Participación de delegaciones en las reuniones de parlamentos regionales como el Parlatino, el Europeo y otros, así como en la Unión Interparlamentaria Mundial;

³⁹ Jesús Cabrera, *Diplomacia Parlamentaria y el Protocolo Coadyuvante*, México, 1996, p. 34

- c) La presencia de legisladores en foros multilaterales intergubernamentales como las asambleas generales de la ONU y la OEA;
- d) La formación de comisiones mixtas o grupos de amistad, en los que se agrupan parlamentarios de los países implicados en la decisión común de acercamiento;
- e) La participación en Asambleas públicas de partidos políticos de otros países y de asociaciones de partidos como la conocida Internacional Socialista y la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL)⁴⁰.

“La diplomacia parlamentaria cabe dentro de una definición emergente conceptual. En este momento de modernidad, de globalidad, los Estados han estado persiguiendo un fin, un paradigma, que es la democracia, en la cual hay equilibrios entre los poderes con los que se gobierna; es decir, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. De esta forma, el Poder Legislativo ha surgido como contrapeso a la gran tradición histórica de la humanidad, de acuerdo con la cual sólo mandaba uno de los poderes y los demás obedecían, sin equilibrar las decisiones de gobierno. Ahora, los poderes legislativos han tomado una gran fuerza, una dinámica propia, han equilibrado decisiones; hay entonces una diplomacia parlamentaria. En los países de todo el mundo, los legisladores han estado intercambiando posturas, posiciones; de hecho, uno de los objetivos de la diplomacia parlamentaria es el de homogeneizar las leyes para beneficio de una comunidad mundial”⁴¹.

Dentro de la diplomacia parlamentaria, están contenidos un conjunto de acciones y de mandatos al Poder Legislativo, con la finalidad de que las relaciones que se establezcan, entre naciones, se rijan por principios constitucionales. En el caso de México, este marco de atribuciones están establecidas en el artículo 76 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se otorga a la Cámara de Senadores, como facultades exclusivas la que se refiere al análisis de la política exterior, la aprobación de los tratados internacionales y la ratificación de los nombramientos del personal diplomático. Por su parte, la Cámara de Diputados comparte con el Senado algunas atribuciones en materia de política exterior. Se trata, de una especie de vigilancia y acción parlamentaria más abierta,

⁴⁰ Miguel Ángel Orozco, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, num. 62-63.

⁴¹ Orozco, *op. Cit*

más plural, de distintas posiciones, en donde se debe derivar a la política exterior de Estado, que representa los intereses nacionales.

La responsabilidad que el Senado tiene en materia de política exterior presenta la mayor funcionalidad al concentrar en una sola Cámara las tareas de observación y acción parlamentaria.

Para Solana, los parlamentos están desarrollando un papel cada vez más importante en la mundialización de la democracia. La participación de los parlamentos en la política exterior es cambiante, dependiente de las realidades y momentos históricos. Un ejemplo de ello lo encontramos en la integración, cada vez más frecuente, de parlamentarios, en las delegaciones de los países que participan en las reuniones internacionales. Otra manifestación de la proyección parlamentaria en la política exterior son aquellos organismos internacionales que reflejan la presencia de los parlamentos en el ámbito mundial. Como ejemplos tenemos a la Unión Interparlamentaria (UIP), el Parlamento centroamericano (Parlacen), el Parlamento Latinoamericano Asia-Pacífico (APPF), etc. Su principal propósito es trabajar a favor de la paz, los derechos humanos y la cooperación entre los pueblos⁴².

“El mandato parlamentario es general y representativo general porque los parlamentarios representan a la nación como un todo y no a un grupo de votantes, representativo porque representa la pluralidad ideológica del pueblo. En el mundo actual, el mandato representativo se ha transformado en la regla mientras que el mandato imperativo se ha vuelto la excepción”⁴³.

La difuminación del poder exterior del Estado se está manifestando no únicamente a extramuros de la soberanía nacional, sino también dentro de las estructuras de los tres poderes estatales clásicas de los que hablaba Montesquieu. Antes, el ejercicio de la diplomacia era monopolizado, hasta cierto punto, por el Poder Ejecutivo. Ahora, en

⁴² Fernando Solana *op. Cit.*, p. 35

⁴³ Solana, *op. Cit.*, p. 35

cambio, la acción exterior del Estado está más repartida. No hace falta irse a los Estados Unidos de América, donde claramente el Congreso comparte con el Presidente la competencia exterior para apreciar el ascenso de la influencia parlamentaria en la política exterior. Los viajes al extranjero de diputados y senadores, así como, las comparecencias parlamentarias de funcionarios del gobierno para explicar la marcha de las cuestiones internacionales, son parte de las costumbres en los países donde hay democracia.

Se puede considerar que la diplomacia parlamentaria ha constituido un instrumento novedoso y útil al servicio de los parlamentos y de los pueblos, dando lugar al fomento de las relaciones de amistad, acercamiento y cooperación, así como, a la defensa de los principios democráticos que todos los países del mundo deben respetar como parte de la comunidad internacional.

1.4 LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES

En los países con democracias desarrolladas, los poderes legislativos desempeñan funciones de gran importancia tanto para el establecimiento y protección de los derechos humanos como para la elaboración de las políticas estatales o de las políticas públicas. No cabe duda que la ley es el vehículo por antonomasia para fijar las decisiones políticas de una comunidad. Las comisiones del Congreso de los Estados Unidos de América, por ejemplo, son unánimemente consideradas como las forjadoras de las políticas.

El Congreso mexicano es más grande que la Cámara de Representantes de Estados Unidos. La Cámara tiene 435 miembros; el Congreso mexicano tiene 500. Estas grandes legislaturas dividen las funciones, a través de la creación de comisiones, con el objetivo de llevar a cabo un trabajo eficiente, así como el seguimiento de un proyecto específico constante. En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁴, se establecen las comisiones y los comités que se consideraron necesarios para el cumplimiento del trabajo legislativo. La misma Ley Orgánica divide a las comisiones en

⁴⁴ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999; <http://www.cddhcu.gob.mx/pdfs/178.pdf>

ordinarias y especiales, éstas se eligen en la primera sesión que verifica la Cámara en el primer período ordinario de sesiones. Los integrantes de las comisiones ordinarias durarán toda una legislatura, mientras que los de las comisiones especiales se renuevan anualmente. Las comisiones ordinarias tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia⁴⁵.

Una de las comisiones que permiten el encuentro con el exterior es la Comisión de Relaciones Exteriores. Podría decirse que el incremento de actividades que competen a la Comisión de Relaciones Exteriores corresponde a las relaciones diplomáticas que se dieron durante el siglo pasado. Sin embargo, debido a la globalización de los medios de comunicación y flujos financieros, a partir de los últimos 30 años se ha ido expandiendo su campo de acción parlamentaria a nivel internacional. Ya no se trata solamente de respetar la jurisdicción delimitada por fronteras territoriales, como sucedía a principios del siglo XX, sino de acoplarse y enfrentar tanto las oportunidades como los nuevos retos delineados en el orden internacional del nuevo siglo.

Según Fernando Solana, encontramos en el siglo XIX los antecedentes de la Comisión de Relaciones Exteriores. Una vez concluida la Independencia, en noviembre de 1821, la Junta Gubernativa del Imperio Mexicano, órgano rector de los asuntos del país, nombró una Comisión de Relaciones para atender asuntos convenientes al exterior. Una de las primeras obligaciones centrales, en la que tendría amplia participación la Comisión de Relaciones Exteriores, era en la disposición del Congreso (1 de febrero de 1822), para la designación de representantes en los países de América del Sur, Estados Unidos de América, Gran Bretaña y la Santa Sede; posteriormente el Estado Vaticano. No olvidemos que una de las características de esa época, eran las luchas históricas del pueblo mexicano por preservar su independencia y defender su soberanía, especialmente frente a las intervenciones extranjeras. Por lo anterior, puede afirmarse que los principios de política

⁴⁵ Francisco Berlín Valenzuela, *Estructura y servicios de apoyo del Poder Legislativo*, Cámara de Diputados-LANAM, México, 1994, p. 164

exterior de entonces respondían a un razonamiento que estaba estrechamente vinculado al concepto de seguridad nacional⁴⁶.

Con la aplicación de la Constitución de la República Federal, en 1824, y la división de las cámaras, se estableció la creación de una Comisión de Relaciones en la Cámara de Senadores. Cabe destacar que no sería hasta 1873 que se le otorgarían al Senado los atributos constitucionales exclusivos en el ámbito internacional.

Durante las últimas décadas del siglo XIX, las cuestiones que competían a la Comisión de Relaciones, como se le denominaba en ese entonces, era básicamente el estudio y análisis de los Convenios, Tratados y Acuerdos firmados con países que deseaban establecer relaciones y puntos de enlace con la nueva y autónoma nación mexicana. La mayoría de estos, abarcaban temas que proyectaban la dinámica internacional de la época. Por ejemplo la extradición de criminales, la definición y formalización de los límites fronterizos terrestres y marítimos, los acuerdos de comercio y amistad, el nombramiento de representantes a nivel consular y diplomático, y conceder la autorización para el establecimiento de legaciones en México.

De acuerdo con Solana, el periodo que va de 1880 hasta principios de 1910, una de las prioridades de México en el ámbito internacional fue el de establecer vínculos con otros países que contribuyeran al enriquecimiento de la vida política, social, comercial y cultural de la nación. Gracias a esto se fortalecieron los servicios de comunicación terrestre y marítimo, se incrementó el comercio y se promovieron las relaciones culturales, científicas y tecnológicas con otros países. La Comisión de Relaciones tuvo a su cargo el estudio y análisis de las ratificaciones por las cuales se nombraban diversos funcionarios del Cuerpo Diplomático para representar a México en Canadá, Colombia, Bélgica, España, Guatemala, Estados Unidos de América, Suecia, Suiza, Perú, Costa Rica, Cuba, Noruega, Alemania, República Dominicana y El Salvador, entre otros, con sus legaciones correspondientes⁴⁷.

⁴⁶ Fernando Solana, *op. Cit.*, p. 43

⁴⁷ Solana, *op. Cit.* P.45

En 1875 con la restauración de la Cámara de Senadores, la Comisión de Relaciones Exteriores se reestructura tratando de establecer, de una manera más clara, sus funciones y responsabilidades. Las funciones y atributos de la Comisión de Relaciones Exteriores de la VIII a la XXXIX Legislatura se definirían de la siguiente manera:

- ✓ Aprobar permisos para desempeñar nombramientos de Canciller en el Consulado de México.
- ✓ Establecer las plazas necesarias de Canciller, Agente Consular o Agregado Diplomático para consulados de México.
- ✓ Conceder licencias a funcionarios mexicanos para aceptar condecoraciones de otros países.
- ✓ Aprobar el contenido de tratados establecidos con otras naciones.
- ✓ Autorizar al Jefe del Ejecutivo para la promulgación de leyes relacionadas con la pérdida de nacionalidad de mexicanos con residencia en el extranjero por más de 10 años.
- ✓ Ratificación de nombramientos de Cónsul.
- ✓ Autorizar al Ejecutivo la integración de una Comisión para reorganizar el Archivo General y Público de la Nación (en combinación con la Comisión de Hacienda).
- ✓ Autorizar al Ejecutivo para permitir el paso a territorio mexicano de tropas extranjeras.

Sólo como una acotación en las denominaciones que ha recibido la Comisión, basta recordar que es a partir de su constitución en 1821 que la Comisión no ha tenido grandes variaciones en su nombre. En la IX Legislatura (1878-1880) cambia su nombre a Primera Comisión de Estado de Trabajos Extranjeros, regresando a ser la Comisión de Relaciones durante la X Legislatura. Pero no es sino en la XXIX Legislatura (1920-1922) que pasa a ser la Comisión de Relaciones Exteriores tal como hoy la conocemos.

La Constitución de 1917 le confiere a la Cámara de Senadores facultades exclusivas en lo que se refiere a la conducción de la política exterior, lo cual provoca que la Comisión de Relaciones Exteriores adquiera gran importancia y, consecuentemente, se acrecienten

también sus responsabilidades. Esta distinción significa que la Comisión, como mecanismo parlamentario, se convierte en uno de los actores más importantes en la conducción de la vida legislativa e internacional del país.

Para Solana debido a la gran interacción realizada con Estados Unidos de América, sin mencionar la relación fronteriza existente, se creó durante la XIX Legislatura (1898-1900) la Comisión de Relaciones Exteriores, Primera Sección, que se encargaría de estudiar, analizar y dar seguimiento a todos los asuntos parlamentarios relacionados con América del Norte.

Durante la XXXV Legislatura en 1932, año en que se instala el Primer Reglamento oficial de Gobierno Interior del Congreso General, también se constituye la Comisión de Relaciones Exteriores, Segunda Sección, que abarca las cuestiones de América Latina. En 1934, durante la XXXVI Legislatura, surge la Primera Comisión de Servicio Consular y Diplomático que tendría como responsabilidad específica el estudio y dictamen de expedientes para ratificar nombramientos a ciudadanos mexicanos como embajadores plenipotenciarios. Es a partir de 1970 cuando la participación de México en la comunidad internacional comienza a expandirse para incluir relaciones, no sólo de país a país, sino en el plano multilateral. Se empieza a notar una presencia más activa del Parlamento mexicano en diversos foros internacionales de prestigio. Como resultado de esto, es que nuestro país pasa a formar parte, en 1973, de la Unión Interparlamentaria Mundial, en 1975 del Parlamento Latinoamericano y, finalmente en 1993, del Foro Parlamentario de Asia Pacífico.

Debido al incremento y la diversificación de eventos y actividades internacionales de los últimos años, en la LVI Legislatura se vio la necesidad de reformar la estructura y el funcionamiento de la Comisión de Relaciones Exteriores, por lo tanto se realizaron varias reuniones para establecer y distribuir responsabilidades y obligaciones.

Al inicio de la LVII Legislatura la Comisión de Relaciones Exteriores cuenta con cinco comisiones especializadas por áreas geográficas y se eliminó el término de “secciones” para

no minimizar los atributos y derechos que mantenían como comisiones del Senado. Para la LVIII Legislatura se acordó que para el análisis y estudio de los distintos aspectos que marcan las relaciones bilaterales y multilaterales de ámbito parlamentario de México con el exterior, la Comisión de Relaciones Exteriores se integraría en:

- 1.- Comisión de Relaciones Exteriores,
- 2.- Comisión de Relaciones Exteriores, Europa y Asia,
- 3.- Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte
- 4.- Comisión de Relaciones Exteriores, América Latina,
- 5.- Comisión de Relaciones Exteriores, África y Occania,
- 6.- Comisión de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales Gubernamentales.

Las funciones de la Comisión son las siguientes⁴⁸:

- ✓ Analizar la política exterior desarrollada por el Poder Ejecutivo Federal.
- ✓ Dictaminar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Jefe del Ejecutivo para su posterior sometimiento ante el Pleno.
- ✓ Dictaminar proyectos de ley en materia de política exterior.
- ✓ Organizar las actividades de representación de México en las reuniones internacionales de parlamentarios.
- ✓ Dar seguimiento a los acuerdos tomados en las reuniones a que se refiere la fracción anterior y darles difusión.
- ✓ Coordinar sus actividades con las de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.
- ✓ Invitar a los Embajadores y Cónsules generales de México, cuando se encuentren en territorio nacional, a una reunión de información y seguimiento de su plan de trabajo. Así como para presentarse ante el Senado en ocasión de la ratificación de su nombramiento.

⁴⁸ Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, los parlamentarios comienzan a participar de manera activa realizando reuniones en el marco de encuentros a nivel del Poder Ejecutivo en Organismos Internacionales Gubernamentales como serían la Organización de las Naciones Unidas⁴⁹, la Organización de Estados Americanos y la Conferencia Iberoamericana, entre otros. Habría que hacer hincapié en que, aún cuando la Cámara de Senadores mantiene derechos y facultades constitucionales en el ámbito internacional, procura mantener un ambiente de cordialidad y cooperación con la Cámara de Diputados por lo que, casi siempre, las delegaciones asistentes a los eventos internacionales cuentan con el mismo número de senadores y diputados, contando así con una representación equitativa y plural del país ante la comunidad internacional.

1.5 EL PODER LEGISLATIVO

Desde hace algunos años ha venido manifestándose la preocupación en muchos países, y el nuestro no es la excepción, respecto del cometido que corresponde al Poder Legislativo en el mundo contemporáneo.

Bobbio apunta que el Estado parlamentario es parte de la democracia representativa, pero que la sociedad civil está germinando nuevas formas de representación de gran importancia⁵⁰.

Al Congreso, en cambio le corresponde ahora una función de control, que es tanto o más importante que aquella, siempre y cuando se efectúe con energía y decoro. Ciertamente los actos legislativos externos, y sobre todo las sesiones plenarias, son las que están bajo la mirada pública, pero tales actividades constituyen únicamente la fase última de un proceso. Se señala que se desarrolla en privado, en las llamadas comisiones, esfuerzo que muchas veces sólo conocen los legisladores y algunos funcionarios de la asamblea, con la paradoja de que a aquellos les gustaría describirlos, pero no tienen tiempo, y éstos temen infringir las leyes y el trabajo parlamentario. Por eso es importante que estas actividades se difundan,

⁴⁹ Aquí nos referimos a la participación del Poder Legislativo en encuentros como la Cumbre del Milenio en Monterrey en el 2002.

⁵⁰ Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p.25

que el Parlamento no sea un universo cerrado, oculto. En la medida en que salga a la luz, la sociedad apreciará mejor su valor⁵¹.

Tenemos los orígenes del Parlamento en la Edad Media, el cual estaba conformado como una asamblea estamental (clero, nobleza militar y miembros de las ciudades) cuyo propósito era el de autorizar gastos de guerra al monarca o emperador, a cambio de privilegios y concesiones. Como ejemplos, podemos mencionar el Parlamento inglés, los Estados Generales franceses, las Cortes españolas y las dietas alemanas, así como el caso de otros países de Europa central.

En Europa continental las asambleas estamentales perdieron su fuerza, debido a que los monarcas fueron concentrando el poder en forma creciente, además de que se reunía a los estamentos esporádicamente, por el contrario en Inglaterra el Parlamento se impuso de manera paulatina a los monarcas, por medio de luchas constantes culminando con la sublevación militar dirigida por Oliverio Cromwell, el cual, después de haber triunfado en la guerra civil iniciada en 1642, ordenó el enjuiciamiento de Carlos I, que fue condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado en 1649. A partir de esto se estableció una República autoritaria encabezada por Cromwell, la que después, debido a su muerte, se desarticuló restableciéndose nuevamente la monarquía en 1660. Con los intentos de Jacobo II de recuperar las prerrogativas reales, se inició una nueva sublevación en 1688 calificada como “Gloriosa Revolución” que terminó con el destierro del monarca y el llamado a Guillermo y María de Orange al trono inglés pero con la condición de que suscribieran el documento denominado “*Bill of Rights*” en 1689, en el cual reconocieron los logros del Parlamento⁵².

Por otro lado, en Francia se impuso el autoritarismo de la monarquía hasta la reunión de los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789, los que se transformaron en Asamblea Nacional, con lo cual se inició la Revolución francesa, que culminó, como en Inglaterra con la ejecución del monarca y la proclamación de la República, en la cual tenía clara preeminencia el órgano Legislativo, lo que se llevó a su

⁵¹ Salvador Valencia Carmona, *El Legislativo en la Actualidad*, Cámara de Diputados-UNAM, 1996, p.12

⁵² Héctor Fix-Zamudio, *La Función Actual del Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1996, p. 16

extremo, al menos en teoría con la Constitución jacobina de 1793, en la cual se estableció el llamado “Gobierno de Asamblea”, generando un control absoluto de la Asamblea sobre los otros órganos del poder, y que sirvió de modelo, también teórico, a los gobiernos socialistas creados de acuerdo con el modelo soviético.

Mientras tanto, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1789, se introdujo una nueva forma de gobierno, el régimen presidencial, en el cual se pretende un equilibrio entre los tres órganos del poder, de acuerdo con las enseñanzas de Carlos Luis de Scondat, Barón de la Brede y Montesquieu, sobre la división de los propios poderes, como mecanismo de “*Checks and Balances*”. En Europa Continental y en Inglaterra se impuso el llamado “gobierno parlamentario”, calificado así por el predominio del órgano Legislativo, pero sin el dominio absoluto del “gobierno de asamblea”, puesto que pretende la colaboración con los poderes Ejecutivo y Judicial. El llamado Ejecutivo, en el sistema parlamentario, se divide en dos, en donde el monarca o el Presidente tiene sólo funciones representativas y ceremoniales, pero el gobierno, encabezado por un Primer Ministro depende de la confianza del Parlamento, tanto en su establecimiento por medio de la “investidura”, como en su deposición por conducto de los llamados “votos de desconfianza”.⁵³

En el régimen presidencial, las funciones de jefe del Estado y del gobierno se reúnen en una sola persona o sea el Presidente de la República, que es electo popularmente, en su origen en forma indirecta, y sus colaboradores no están sujetos a la confianza del órgano Legislativo⁵⁴. Las colonias de España y Portugal con posterioridad a su independencia se inspiraron en el modelo norteamericano y adoptaron formalmente el régimen presidencial, pero debido a la tradición autoritaria de las metrópolis, pronto derivaron en un caudillismo, preponderantemente militar, que determinó la supremacía del Presidente y la debilidad de los legisladores y de los tribunales.

⁵³ De aquí se impuso el principio de que los funcionarios de mayor jerarquía no deben ser designados de manera libre, sino que requieren el consentimiento del Parlamento, e inclusive para preservar la autonomía o independencia de algunos de ellos.

⁵⁴ Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 22-24

De acuerdo a Fix-Zamudio, se puede afirmar que durante el siglo XIX se impuso en Europa el predominio del órgano Legislativo. Fue la época de oro del parlamentarismo, inclusive se tradujo, en varios países del continente, en el establecimiento de gobiernos débiles de duración limitada. Como ejemplo podemos citar la Tercera República Francesa, regida por las leyes constitucionales de 1875, que produjeron una permanente inestabilidad del gobierno y una preeminencia de la Asamblea Nacional y del Senado. Esta precariedad del Ejecutivo se prolongó con motivo de la Constitución de 1946 de la Cuarta República. En Italia ocurrió algo similar con el Estatuto Albertino de 1865 que se adoptó por toda Italia con motivo de su reunificación que estuvo en vigor hasta las primeras décadas del siglo XIX y en cierta manera se repitió con la carta democrática de 1948⁵⁵.

Sin embargo, ya en la primera posguerra se advierte un decaimiento del parlamentarismo, aun en aquellos países que se salvaron de los regímenes autoritarios, y esta situación se advierte también en la segunda posguerra, no obstante la derrota del fascismo y del nacionalsocialismo. Ahora, por el contrario, se puede señalar el predominio del Ejecutivo, pero sin que esto signifique que disminuya radicalmente la fuerza de los órganos legislativos, los que han transformado sus funciones y las han diversificado, si se toma en cuenta que la creación legislativa ya no es la atribución de mayor trascendencia, sino que se han reforzado sus actividades de control y fiscalización, especialmente por lo que se refiere el Ejecutivo.

En esta posguerra se dio la tendencia hacia el predominio del órgano Ejecutivo, inclusive en los países con tradición parlamentaria como Inglaterra. Es sintomático que en el año de 1932 el Canciller inglés creó una Comisión para investigar este fenómeno y los miembros de la citada comisión llegaron a la conclusión de que era inevitable el crecimiento de las facultades legislativas del gobierno por conducto de la delegación que le hacía el Parlamento, con objeto de hacer frente a las necesidades del intervencionismo del propio gobierno para resolver los problemas de la seguridad social que se iniciaba en esa época. Además, se advertía la creación de organismos dentro del propio Poder Ejecutivo

⁵⁵ Héctor Fix Zamudio, *op. Cit.*, p. 16

con facultades de decisión de controversias, lo que constituía una novedad respecto de la tradición judicialista inglesa.

Esta situación se incrementó de manera considerable en la segunda posguerra en la cual se consolidó el llamado “Estado social de derecho”, expresión que fue recogida de manera expresa por algunos ordenamientos, como la Lcy Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 y la Constitución española de 1978. Con el Estado social se vigoriza el intervencionismo estatal en la economía, en las organizaciones sociales y políticas, todo ello con el propósito de lograr una redistribución de bienes y servicios; el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores desprotegidos y la realización de las instituciones de seguridad social. Por ello, se calificó también como “Estado benefactor”.

Si bien es verdad que en la década de los ochenta se inició una orientación hacia una mejor intervención del Estado en los sectores de carácter económico, esta tendencia calificada como “neoliberalismo”, “liberalismo social” o “economía social de mercado”, según sus diversos matices, no afectó esencialmente al Estado social, sino a las actividades empresariales del Estado contemporáneo, que habían llegado a una concentración inconveniente.

En el Estado social o de bienestar se impone el predominio del Poder Ejecutivo debido a que este último cuenta con los instrumentos necesarios para realizar las actividades de justicia social que caracterizan o deben caracterizar al Estado contemporáneo. El órgano Legislativo colabora con el propio Ejecutivo, pero ya no posee el poder directivo que tuvo durante el siglo XIX.

Maurice Duverger⁵⁶, señala que los gobiernos parlamentarios que cuentan con una sólida mayoría en el organismo Legislativo en poco pueden distinguirse en la realidad de los de carácter presidencial, ya que el gobierno posee el apoyo permanente de la mayoría podemos citar como ejemplos los gobiernos dirigidos en forma prolongada por Margaret

⁵⁶ Maurice Duverger, *La monarquía republicana*. FCE, 1974, pp. 45-46

Tatcher en Inglaterra, Felipe González en España y Helmut Kol en la República Federal de Alemania.

Debido a lo anterior, Duverger afirma que los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en un Presidente o Jefe de Gobierno que conduce la política nacional e internacional, pero a diferencia de los monarcas autoritarios del pasado, son designados popularmente en forma directa o indirecta y se encuentran limitados tanto por el tiempo de su encargo, como por otros órganos del poder, así como por factores políticos, económicos, tecnocráticos y sociales⁵⁷.

También se ha llegado a modificar uno de los principios básicos del régimen parlamentario clásico, que se apoyaba en la designación del Jefe, Presidente o Primer Ministro del gobierno por conducto de la "investidura", para sustituirlo en algunos ordenamientos por su elección popular directa, que le otorga una mayor legitimidad y por tanto, una solidez más amplia. Esto lo advertimos claramente en el régimen de la Quinta República Francesa, por conducto de la Constitución de 1958, que otorga al presidente de la República facultades importantes de gobierno, el cual comparte con el primer ministro, con lo que se establece un sistema intermedio entre el régimen presidencial y el parlamentario clásico. Esta situación se consolidó por medio del referéndum de 1962, convocado por el general De Gaulle, precisamente para establecer la elección directa del propio presidente. Sin embargo, algunos ordenamientos claramente parlamentarios establecen también la elección directa del Jefe del Estado, como ocurre en las constituciones de Austria, Finlandia, Irlanda, Islandia y Portugal.

Durante la época de esplendor del órgano Legislativo, es decir, en el siglo XIX y los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, las funciones legislativas fueron concentradas de manera predominante en los parlamentos, y por ello se los calificó como órganos legislativos. Ello se debía al predominio de las teorías de Juan Jacobo Rousseau, según las cuales, en el Parlamento se depositaba la "voluntad general", que se expresaba en la "ley". Por ello fue que en Europa continental se prohibió a los jueces, especialmente en Francia, la

⁵⁷ *Idem*

interpretación de las disposiciones legislativas, y para evitarlo se creó el Tribunal de Casación, que era un órgano dependiente de la Asamblea Nacional y que fiscalizaba la aplicación judicial de la ley, de manera que el propio órgano Legislativo fijaba la interpretación “final” o “auténtica” de sus propias disposiciones. Por supuesto que también se prohibía a los propios jueces decidir, así fuera en casos concretos, la constitucionalidad de las leyes, que de acuerdo con la tradición francesa se atribuyó a un órgano político especial (Senado conservador), y en el resto de Europa al propio Parlamento⁵⁸.

Sin embargo, inclusive en Inglaterra, se observó una disminución de las atribuciones legislativas del Parlamento, derivada de las necesidades prácticas del intervencionismo de la administración en el Estado social, y además debido a la creciente tecnificación de las disposiciones legislativas. De esta manera, como lo indicaban los resultados de la investigación realizada por la Comisión establecida por el Canciller en 1932, se advirtió el aumento de la legislación enviada por el gobierno por delegación del Parlamento. Es muy significativo el crecimiento de los “decretos-ley”, expedidos por el Jefe del Ejecutivo por delegación del órgano Legislativo en todos los países con tradición parlamentaria⁵⁹.

Además de los decretos-ley, que no se han configurado con esa denominación en los ordenamientos latinoamericanos, y tampoco en el nuestro, también se advierte el constante aumento de las atribuciones reglamentarias que, de forma evidente, poseen naturaleza materialmente legislativa. De manera expresa la doctrina menciona lo dispuesto por el artículo 34 de la Constitución francesa de 1958, que distingue dos dominios diferentes: aquel en que la ley fija las reglas, es decir, en el que sólo la ley puede intervenir, y aquel en que la ley determina sólo los principios fundamentales, de manera que, para las reglas que deben establecerse en este ámbito, interviene el Jefe del Ejecutivo a fin de completar la ley por la vía reglamentaria. Al señalarse expresamente las materias en las cuales puede legislar de manera autónoma el órgano parlamentario y aquellas en las cuales comparte sus atribuciones con el Ejecutivo, puesto que sólo fija los principios esenciales que son

⁵⁸ Héctor Fix Zamudio, *op. Cit. P.19*

⁵⁹ *Ibid* p 19

desarrollados por el gobierno, se ha restringido de manera considerable la potestad legislativa del propio Parlamento⁶⁰.

No obstante que en nuestro país no se establecieron sino hasta años recientes las facultades delegadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal, salvo las situaciones de emergencia reguladas por el artículo 29 de las Constituciones de 1857 y 1917, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia reconoció en el siglo anterior la validez de la utilización de facultades legislativas delegadas por el Congreso de la Unión para la expedición de varios ordenamientos, especialmente los códigos procesales y de fondo, por medio de una interpretación forzada del artículo 50 de la carta federal de 1857⁶¹.

Esta misma delegación se realizó durante la vigencia del texto original del artículo 49 de la Constitución de 1917, y la jurisprudencia de la Suprema Corte aceptó esta práctica, hasta la reforma publicada el 12 de agosto de 1938, que agregó la frase “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”, la cual no era necesaria, pero la adición se hizo con la intención de superar la jurisprudencia mencionada. Sin embargo, el uso de facultades legislativas delegadas por el Congreso Federal al Ejecutivo, además de las excepcionales de los estados de emergencia, no concluyeron con la mencionada modificación del artículo 50 de la Carta Federal, sino que se incrementaron en la reforma constitucional de 28 de marzo de 1951, por la necesidad ineludible de regular oportunamente el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito similar en beneficio del país. Para tales fines, además de modificar el citado artículo 50, se introdujo un segundo párrafo al artículo 131 constitucional⁶².

Si bien las atribuciones legislativas han disminuido en los órganos parlamentarios contemporáneos en virtud de las causas que hemos mencionado, por el contrario se han

⁶⁰ André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. José Antonio González Casanova, Ariel, 197, pp.616-623

⁶¹ Jorge Fernández Ruiz, *El Poder Legislativo*, UNAM, 2002, pp. 192-199

⁶² Hector Fux Zamudio, *Algunas reflexiones sobre el principio de la división de los poderes en la Constitución Mexicana*, UNAM, México, 1987, tomo II, pp. 631-639

aumentado, a veces de manera notable, sus facultades de control de las actividades de los otros órganos del poder, pero especialmente respecto del Poder Ejecutivo.

Para analizar la estructura del Poder Legislativo en los diversos países se recurre a la fuente primaria del derecho parlamentario, la Constitución y también a la legislación secundaria y a los reglamentos internos.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una estructura bicameral para nuestro órgano Legislativo Federal, y una estructura unicameral para los órganos Legislativos de las entidades federativas. Así, el artículo 50 dispone que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El art. 116 postula que los poderes de los Estados sean organizados conforme a su Constitución, con sujeción a ciertas normas. Para el caso del Legislativo, dice que “el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en cuya población excede este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.”

De acuerdo al art. 52, la Cámara de Diputados estará integrado por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el Sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el

principio de representación proporcional, mediante el Sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por otro lado, el art. 56, postula que la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. Esto ha garantizado que las entidades federativas estén representadas con el objetivo de lograr una mayor eficiencia, tanto en el trabajo como representante de un Estado, como en el trabajo legislativo.

1.6 LA DEMOCRACIA

Desde siempre se ha considerado que el parlamento es el poder más típicamente representativo de la soberanía del pueblo, y que la medida para determinar el grado de adhesión de una sociedad dada a la soberanía popular es siempre el resultado del proceso de modelación de su vida democrática, de la intensidad con que se buscó la separación de los poderes, y las luchas o dificultades con que se encontró ese pueblo para tener un Poder Legislativo independiente y autónomo.

Como apunta Bobbio, por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos, por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión⁶³.

Junto con la afirmación de su propio desempeño, el parlamento debe asumir sin ningún tipo de limitación su auténtica responsabilidad en la búsqueda de la eficacia comprendiendo las demandas de una sociedad que pide creer y confiar en los gobiernos que la representan. Hoy, cuando se ha incrementado el número de países democráticos en el mundo y, cuando las rupturas institucionales parecen ser sólo acontecimientos del pasado,

⁶³ Norberto Bobbio, *op. Cit.*, p. 25

surge con fuerza el reclamo de un parlamento que responda a las expectativas de una sociedad exigente, reencontrada con sus mejores tradiciones republicanas.

“Un proceso democrático es como una vida: se lo engendra, se lo educa, se lo cuida y se lo fortalece. Defender la democracia no es sólo defender una determinada forma institucional, sino un sistema de vida. A partir de la vida democrática se genera un camino, el camino de defensa de las instituciones, de los valores éticos, de los derechos y obligaciones de los ciudadanos; así surge el concepto de participación. Jefferson decía que: “La gran fortaleza de nuestras sociedades democráticas la constituye el increíble mosaico de asociaciones libres, no la autoridad de gobierno central”. La gran diversidad de organizaciones y grupos intermedios cumple una función esencial en los procesos de formación y desarrollo de la vida política, social y económica”⁶⁴.

En toda sociedad contemporánea esas organizaciones, por su especialización limitada por objetivos específicos, deben ser factor permanente de consulta de los gobernantes y una expresión de las necesidades emergentes de los gobernados. Pero su subsistencia depende exclusivamente de una participación cada vez mayor de los ciudadanos en sus etapas organizativas.

Así, las entidades intermedias surgen como las organizaciones más indicadas para servir de nexo entre los problemas y las soluciones por su especialización en los temas para los que se crean. La mayor participación de los individuos en la solución de los problemas y en el control de los gobernantes es una prioridad que debe estar estrechamente ligada a la búsqueda de recursos motivadores para terminar con la incomodidad, el miedo, la intolerancia, la violencia o la automarginación, que inducen a la adopción de actitudes pasivas.

Si el ciudadano participa se está gobernando a sí mismo y, por lo tanto, está haciendo política, no política agonal o partidista, sino política en el más alto sentido del

⁶⁴ Fernando de la Rúa, *El Parlamento, Garantía de la Democracia*, Cámara de Diputados-UNAM, México, 1996, p. 177

término, en cuanto está pensando los problemas que aquejan a todos y procurando proponer soluciones o caminos para la acción del gobierno en beneficio de la generalidad, es decir, de su pueblo.

1.7 TEORÍAS GLOBALISTAS

La diplomacia ha sido y seguirá siendo uno de los instrumentos privilegiados para la consecución de los objetivos en materia de política exterior de un país frente a otro u otros Estados los cuales interactúan en la nueva coyuntura internacional. Como marco teórico para explicar la nueva acción de la diplomacia denominada “ diplomacia parlamentaria” se han buscado las teorías globalistas puesto que estas ayudan a explicar la realidad internacional y el papel que juega este fenómeno en las nuevas formas de negociación política a través de los parlamentos y con el fin de establecer las crecientes redes de interdependencia que se han caracterizado en los últimos años en el actual sistema internacional.

Lo anterior permite entender que la diplomacia, al igual que otras formas de acercamiento y los nuevos actores, ha sido parte de una reestructuración de los procesos de cambios mundiales y reconocer así, la relación que existe entre la globalización en las relaciones internacionales y el surgimiento tanto de las nuevas formas de negociación política como el auge de nuevos actores que permiten la consecución de las posturas internas frente al exterior.

Con el fenómeno de la globalización se puede ver un sistema internacional complejo y dinámico el cual presenta nuevas características en las formas de prácticas diplomáticas. Estas nuevas formas deben de participar a la par con las anteriores estructuras de representación gubernamental, para lograr un mejor enfoque y por ende, mayores resultados en el proyecto nacional en cuanto a política exterior.

La aparición de nuevas formas de negociación política y el surgimiento de nuevos actores que cumplen el rol tradicional de los diplomáticos de carrera han sido fenómenos

recientes, y es el proceso de globalización el que determina la necesidad de negociar en diferentes escenarios por medio de otras estructuras de los tres niveles de gobierno.

Esta nueva diplomacia o “Neodiplomacia” se refiere a “esa serie de prácticas que han nacido de la necesidad que tienen los Estados de negociar en otros escenarios y que deben llevarse a cabo por otros funcionarios públicos sin atribuciones diplomáticas”.⁶⁵

El nuevo contexto internacional contemporáneo demanda que el representante o el negociador cuente con una amplia capacidad de conocimientos, es decir, que tenga en la mano un sin fin de temas tanto económicos, científicos, políticos como militares. Es a través de esto que se vuelve inevitable la actuación de funcionarios públicos no especializados dentro del ejercicio diplomático. En la globalización, el papel del diplomático se ha modificado dejando de ser prioritario dentro del Estado nacional pero no deja de ser funcional sino que este diplomático de carrera sirve como enlace o como interlocutor.

“La neodiplomacia corresponde a una etapa del proceso de las relaciones internacionales en donde la interdependencia mundial abre nuevas vías de acercamiento entre las sociedades permitiendo, de esta manera, formas de negociación que nunca se había pensado se generarían. Es así que, en este contexto, “la dinamicidad de los actores internacionales plantea serias limitaciones a la capacidad del Estado para vincularse de manera unitaria y coordinada hacia el exterior. Así, la neodiplomacia abarca a las negociaciones políticas que son llevadas a cabo por funcionarios públicos no diplomáticos o por actores con nombramientos oficiosos en una gran variedad de foros”.⁶⁶

⁶⁵ Vicente López-Cottrilla, *Las nuevas formas de la diplomacia en un mundo globalizado. El caso de México*. Tesis para obtener el título de Lic. en Relaciones Internacionales, México, 1996, p. 127

⁶⁶ ibidem, p. 128

2.- LA DIPLOMACIA

PARLAMENTARIA EN MÉXICO

2.1 ANTECEDENTES

Quienes hoy en día estudian la cooperación internacional descubren un fenómeno de suma complejidad, accentuado con la existencia de múltiples organizaciones multilaterales de carácter, primordialmente, intergubernamental. Resulta entonces sorprendente el que sus orígenes sean relativamente recientes y, aún más, el que haya sido resultado de una iniciativa parlamentaria.

La primera organización política internacional fue, en efecto, creada apenas al final del siglo XIX. Conocida en América Latina como la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP)⁶⁷. El organismo fue fundado en 1889 por dos legisladores europeos. Su propósito sigue siendo importante: ofrecer un foro permanente donde los miembros de los parlamentos puedan reunirse y debatir cuestiones relacionadas con la paz mundial, así como el promover negociaciones para identificar soluciones pacíficas a posibles conflictos. Es a partir del surgimiento de este foro mundial cuando nace la diplomacia parlamentaria propiamente dicha.

A esta nueva diplomacia se adhirió la legislatura mexicana cuando, años después de la revolución de 1910, el Congreso de México en 1925 se convirtió en el primer miembro de la Unión Interparlamentaria Mundial del continente latinoamericano, subrayando así su compromiso con la cooperación interparlamentaria y con el diálogo y el intercambio de experiencias entre sus representantes. Desde aquel entonces, pero aun más ahora, se ha desarrollado una labor intensa en dicho foro, así también en otros foros tanto bilaterales como multilaterales de reciente incorporación, ha sido anfitrión de sus reuniones en varias ocasiones, al igual, algunos legisladores mexicanos han formado parte de la Mesa Directiva de la Unión Interparlamentaria Mundial.

Impulsados por los parlamentarios, los gobiernos empezaron a actuar. Los primeros resultados fueron la creación de la Corte Internacional de Justicia en la Haya, Holanda, y la Sociedad de Naciones que fue establecida en Ginebra, Suiza. Estas primeras iniciativas

⁶⁷ En el capítulo III se explica más detalladamente esta organización.

fueron seguidas por muchas otras, dando como resultado una serie de organizaciones internacionales y regionales. Entre ellas se cubren casi todos los aspectos de la actividad humana dentro de los contextos económicos, políticos, sociales y culturales.

2.2 EVOLUCIÓN

Cien años después de la creación de la primera organización internacional, la UIP, el sistema internacional se transformó con el fin del bipolarismo y la caída del muro de Berlín. A partir de 1989, surge un cuestionamiento del régimen de la cooperación internacional y los parlamentos y, por ende, los legisladores pasan al centro del debate.

Con el auge de la democratización en el mundo, se pasó a la revitalización de los parlamentos nacionales. En la última década del siglo XX, una cuarta parte de los países del mundo llevaron a cabo transformaciones institucionales como el introducir el multipartidismo y la creación de parlamentos con verdaderos poderes de legislación y de supervisión y control del representante del Poder Ejecutivo.

Al mismo tiempo, las relaciones internacionales se modificaron substancialmente, ahora encontramos una mayor participación de los parlamentos en las actividades internacionales. “La globalización y la revolución tecnológica informática nos están empujando hacia un mundo todavía más interdependiente. Actividades económicas de todo tipo, tanto nacionales como internacionales, por compañías nacionales y transnacionales, los movimientos de inversiones, comercio y flujo de capitales, así como la toma de conciencia de que los recursos del mundo son de durabilidad limitada, entre otros, tienen el efecto de relacionar más estrechamente a las naciones y a sus pueblos”.⁶⁸

Para los parlamentos significa que casi todos los temas que se debaten en las legislaturas nacionales tienen un aspecto internacional y que esto puede influir en la toma de decisiones al interior y en los movimientos constantes del escenario internacional.

⁶⁸ Fernando Solana, *op. Cit.*, p.10

Temas como empleo, medio ambiente, economía y educación gozan de gran importancia mundial.

La participación activa en las Asambleas parlamentarias y en las múltiples reuniones de grupos de amistad, han dado al Congreso mexicano un rol mucho más dinámico e importante dentro de las relaciones internacionales en los últimos años, esto ha ayudado a que México ocupe un lugar importante tanto en el nuevo orden mundial como en los foros de índole parlamentaria.

El Congreso de México, y en particular las comisiones de relaciones exteriores de ambas cámaras, han ido complementando la acción exterior del Estado, que si bien su dirección compete al Poder Ejecutivo y se planifica y desarrolla en estrecha coordinación con el Presidente de la República, no olvida la separación de poderes y de autonomía legislativa desarrollada a través de los años como se verá en los puntos posteriores.

La participación del Congreso ante los diversos foros internacionales ha dejado de ser una tarea individual y directamente ligada al gobierno. Se ha convertido en una tarea de equipo en la que se integran diversas personas y estructuras preparadas ante la nueva y compleja realidad de las relaciones internacionales del México contemporáneo.

Históricamente, el tema de la política exterior no había sido prioritario en México; en primer lugar, porque existía un cierto consenso de los diferentes grupos internos hacia una política externa de corte nacionalista; en segundo, porque las injerencias de los partidos políticos únicamente se centraban en los asuntos de índole interna; y en tercer lugar porque el papel preponderante del Ejecutivo y al tener mayoría en el Congreso centralizaba el diseño y ejecución de la política exterior limitando alguna injerencia en la definición y actuación de cualquier actor externo al Presidente y a su grupo político.⁶⁹

⁶⁹ Rafael Velázquez, "La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?", Plaza y Valdés, México, 2007, p. 176.

Es a partir de finales de los ochenta, cuando se empieza a tener mayor interés en la política exterior, ocupando un lugar esencial en la política del Estado mexicano. Los partidos adquieren un lugar relevante en la política nacional y empiezan a interesarse en la discusión de ciertos temas de política exterior como se ha visto en sus planteamientos principales, en las posiciones y actitudes que han tenido frente a las acciones internacionales del gobierno en los últimos años, especialmente en el periodo que estudiamos dentro de la investigación, sobretodo la participación que ha tenido el Congreso a través de la diplomacia parlamentaria como por ejemplo los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 y las acciones de política exterior más recientes.

México se ha posicionado en el contexto internacional como la nación que tiene acuerdos comerciales tanto con Estados Unidos como con Europa, es decir, con dos de los más importantes centros financieros del planeta. Debido a esto, nuestro país cuenta con un gran camino que recorrer a nivel internacional, pero ha utilizado y seguirá utilizando a la diplomacia parlamentaria como instrumento para promover la paz, la seguridad, la cooperación y la diversificación.

2.3 DESARROLLO

Los parlamentos de los países avanzados desarrollaron una tradición de relaciones internacionales a partir de mediados del siglo XX, cuando se definió la formación de los estados europeos. Sin embargo, se trataban de relaciones de cortesía, que carecían de un diseño político general porque el horizonte estaba demarcado por los estados nacionales, la política exterior se hallaba firmemente monopolizada por los soberanos o los gobiernos y porque el papel predominante de los parlamentos se limitaba al de representación de las diferentes clases sociales, con escaso poder decisorio. Además, aquel tipo de Parlamento no reconocía la función de representación unitaria ni al Presidente ni a las comisiones permanentes y, por lo tanto, nadie hubiese podido asumir compromisos o decisiones con la credibilidad correspondiente.

Durante la Guerra Fría, esta orientación se prolongó por razones ideológicas y por motivos que respondían más bien a la confidencialidad propia de un sector extenso de las relaciones internacionales. En efecto, Estados Unidos de América y la URSS rivalizaban entre sí, cada uno con el intento de imponer a su contrario, en cualquier forma su propia concepción del mundo, en el mejor de los casos, apuntar al llamado equilibrio del terror. El enfrentamiento ideológico y estratégico gobernaba el planeta. La mayoría de los estados de ambas formaciones se veía “expropiada” de la gestión directa de su seguridad, delegada con mayor o menor grado a las dos superpotencias. Los únicos sujetos que legítimamente podían tener voz en materia de política exterior, además los gobiernos y a veces independientemente de los gobiernos, eran las fuerzas armadas y los servicios de seguridad, indudablemente no los parlamentos que, debido a su estructura pluralista, planteaban un grado de confiabilidad considerado como insuficiente para las contingencias de la época.

Después de la caída del bloque soviético, las relaciones internacionales se liberalizaron vigorosamente. La lógica que dividía al mundo entre amigos y enemigos quedó sepultada bajo los escombros del bipolarismo internacional. Cada Estado descubrió la posibilidad y la necesidad de volver a protagonizar su propia política exterior. Por consiguiente, también los parlamentos empezaron a desarrollar sus propias relaciones internacionales de forma más orgánica.

Sin embargo, las transformaciones cualitativas de estas relaciones se encuentran determinadas por la entrada en escena del fenómeno de la globalización, hecho que dio lugar al derrumbamiento del bipolarismo y la intensificación de las relaciones exteriores.

Al establecer relaciones económicas, sociales, culturales e institucionales sin barreras, la globalización otorga normalidad al diálogo internacional entre todas las instituciones y, por contraste, adjudica un aspecto anómalo a una conducta diferente. Al mismo tiempo, determina la crisis de la función de representación de la ciudadanía en su totalidad, que es propia de los parlamentos, al surgir novedades importantes: la velocidad de las decisiones políticas se riñe con los plazos de los parlamentos que, a diferencia de los gobiernos, debe tener en cuenta al conflicto entre los intereses representados que se

manifiesta dentro de la sede institucional; el desplazamiento de los foros decisorios a niveles que van más allá del Estado a menudo dirigidos no por políticos, sino por burócratas de rango superior, difíciles de controlar con los instrumentos y las formas tradicionales del sistema presidencialista; y las dificultades para dominar materias y problemas donde intervienen variables internacionales que escapan a todo control.

Estos nuevos problemas no pueden resolverse ni con instrumentos políticos clásicos, ni con medios exclusivamente nacionales. La información, la economía y las finanzas viajan con la velocidad y la aceleración propias del sistema de redes. Los parlamentos han venido pero deben de incrementar su posición para hacer labor de su función constitucional de representación del pueblo. Por consiguiente, es necesario volver a inventar el parlamentarismo de los años 80, que interviene en la vida política, económica y cultural de los estados.

Por lo tanto, la etapa actual de las relaciones entre parlamentos es el producto de dos factores diversos: la liberalización generalizada de las relaciones internacionales y la necesidad de modernizar el papel de los parlamentos, también mediante el intercambio de diferentes experiencias y la búsqueda de soluciones para los problemas comunes.

En los regímenes democráticos, el Parlamento es la sede de la representación nacional; constituye el único foro en el que tiene voz y se encuentran representados todos los intereses y valores de la sociedad. El aislamiento de cualquier Parlamento nacional respecto del contexto internacional produciría una inevitable debilitación de su capacidad de afrontar los problemas planteados por la modernidad.

2.4 IMPACTO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La diplomacia parlamentaria es un fenómeno nuevo, que se da en un mundo que se considera democrático: los gobiernos dirigen la política exterior de cada Estado como

resultado de un complejo juego de continuidad y cambio. Pero los parlamentos deben de respaldar en algunos aspectos la política dirigida al exterior, como lo son algunos tratados internacionales, los cuales comprometen a los Estados y su política. Debido al fin del sistema bipolar y al surgimiento de la globalización cuyo eje de acción es el aumento exponencial en el número, intensidad y la variedad de los intercambios y los contratos internacionales en cuando empiezan a aparecer nuevas formas de diplomacia, además de la tradicional, que cada gobierno dirige y ejerce, es decir, a medida que el mundo se internacionaliza, los parlamentos adquieren nueva presencia en el contexto mundial. De esta forma, los Parlamentos nacionales han y deberán seguir facilitando, a través de la participación de éstos en el contexto internacional, la unidad entre los pueblos, impulsar el conocimiento de los intereses comunes y favorecer un intercambio mutuo de informaciones y conocimientos.

En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, los Estados que actúan en la escena internacional tienen numerosos canales de relación y de contacto. Los gobiernos ya no son los agentes exclusivos de estos procesos de interrelación entre los pueblos; el comercio, la cultura, el deporte, la tecnología y la información han iniciado una nueva era en la sociedad internacional, que no puede quedar limitada únicamente al sistema interestatal. Este nuevo mundo en el que vivimos ha exigido nuevas formas de diplomacia, ya que ésta al fin y al cabo no es más que la ciencia o conocimiento de los intereses y las relaciones de unas naciones con otras⁷⁰. Los Parlamentos y la nueva "Diplomacia Parlamentaria" están llamados a facilitar la unión entre los pueblos y a fomentar el conocimiento de los intereses comunes, como se había señalado anteriormente, a través del ejercicio diplomático de los parlamentarios de todo el mundo y teniendo como estructura todos los foros parlamentarios internacionales tanto bilaterales como multilaterales.

Hoy en día la influencia que tienen los Parlamentos a nivel mundial se ha incrementado, puesto que éstos gozan de una considerable actividad exterior, hasta el punto de que todo análisis, iniciativa o proyecto de política exterior de un Estado incorpora la visión parlamentaria.

⁷⁰ Jorge G. Castañeda, *Los ejes de la Política Exterior de México*, en nexos, diciembre 2001.

En el siglo pasado, vivimos, tras la experiencia de los regímenes autoritarios de la primera mitad del siglo, un proceso denominado “democratización de la política exterior”.⁷¹ Esta democratización implicó hacer efectivo el principio de soberanía en el ámbito de la política exterior del Estado, no se trata de anular al representante del Poder Ejecutivo ni de establecer regímenes asamblearios, se trata de incorporarlos en la escena internacional, generando un mayor acercamiento y una mayor participación en el campo de la política exterior, de ésta manera alcanzar un consenso en las políticas implementadas hacia el exterior con la participación de nuevos actores.

“Tanto el mundo como México están en proceso de cambio y, consecuentemente, la relación de nuestro país con el resto de las nación es hoy y debe seguir siéndolo cada vez más en el futuro diferente. Se han multiplicado los actores, tanto los estatales como no estatales, en la escena mundial, y se ha generado un aumento exponencial en el número, la densidad y la diversidad de los vínculos y los intercambios entre ellos”.⁷²

Uno de los objetivos que se fijan los parlamentarios al articular el nuevo orden internacional al proclamar la exigencia de la democratización de dicho orden y al exigir un nuevo papel y estatuto para la ONU, es el de articular mecanismos eficaces para la defensa de la paz. Es una cuestión de mayor profundidad y complejidad como a través de la comunidad internacional, mediante la ONU y mediante sus estructuras regionales van a poder prevenirse los conflictos, aislarlos, resolverlos o , por lo menos, la comunidad internacional, a través de sus organizaciones más representativas y autorizadas, imponer el sentido común, el equilibrio, la justicia y la tolerancia.

Ese es un gran servicio a la democracia, sobre todo en los países en vías de desarrollo, que hacen los propios parlamentos para con sus homólogos de otros países, y utilizando únicamente las armas de la democracia parlamentaria: el discurso, la persuasión

⁷¹ Antonio Remuó Brotóns, *La acción exterior del Estado*, Sage, Madrid, 1984

⁷² Jorge G. Castañeda, *op. Cit.*, diciembre 2001.

del argumento, la fraternidad, la complicidad, la cooperación entre parlamentarios que tienen en común ser legítimos representantes de sus respectivos pueblos.⁷³

La enérgica reivindicación de la diplomacia parlamentaria ha servido como vía para impulsar las relaciones institucionales entre los Parlamentos, como instrumento al servicio de la sociedad mexicana para fomentar las relaciones de amistad y cooperación entre los pueblos y como complemento de la diplomacia clásica, es decir, de la diplomacia gubernamental.

El orden en el que se vivió durante más de cuarenta años, surgido del final de la Segunda Guerra Mundial, basado en la confrontación de bloques, en la tensión Este-Oeste y en la Guerra Fría, y que pudo mantener la paz y cierto equilibrio, aunque siempre bajo la amenaza del holocausto nuclear, ha sido definitivamente superado. Lo cierto es que aún nos encontramos en un proceso de tensiones para sustituirlo por otro, a ser posible mejor. El reto es construir un nuevo mecanismo, establecer unas nuevas reglas de juego para las relaciones internacionales y para el buen funcionamiento del escenario internacional.

Los Parlamentos han desarrollado, de cara al nuevo orden mundial, una nueva conciencia de apoyo y cooperación entre los pueblos después de la superación del bipolarismo. Han tomado conciencia del nuevo significado de algunas funciones desempeñadas por las organizaciones internacionales respecto a aquellos países que gozan de una democracia "reciente". Debido al apoyo internacional, dentro de esta nueva diplomacia, se ha logrado la intensificación del diálogo, el intercambio de informaciones y un mayor conjunto de relaciones y contactos en un contexto tan complejo como el de ahora. De alguna u otra forma se le ve a la diplomacia parlamentaria como una vía óptima para el acercamiento entre naciones y para la paz internacional representando, ante todo, a los pueblos.

La diplomacia moderna ha dejado de ser una tarea individual y estrechamente ligada al gobierno que acredita a sus representantes diplomáticos, para pasar a convertirse en una

⁷³ Miguel Martínez. *La diplomacia parlamentaria y la construcción de la paz*. Extra, Madrid, 1999. p. 55.

labor de equipo en la que se integra una amplia serie de personas y de estructuras al servicio de los intereses de todo el Estado y de la sociedad; y ello supone que esas estructuras han de estar atentas a todas las dimensiones sean económicas, culturales, técnicas y sociales que conforman la compleja realidad en la que se desarrollan las relaciones internacionales contemporáneas. El auge de la diplomacia parlamentaria es consecuencia del imparable proceso de democratización de la política exterior. El Jefe del Ejecutivo dirige la política exterior pero los órganos representativos la controlan, la respaldan, la estimulan o la censuran. Además, el principio de autonomía legislativa permite un cierto margen de acción independiente del parlamento en materia de Política Exterior. Ante todo esto, la diplomacia parlamentaria complementa a la gubernamental y se planifica y se ejecuta en estrecha coordinación del representante del Poder Ejecutivo. La diplomacia parlamentaria no se ha visto con desconfianza o con indiferencia sino que ha sido amparada, estimulada y apoyada como un servicio idóneo de los parlamentos y de los Estados para facilitar el diálogo entre los mismos parlamentarios y de esa forma contribuir al establecimiento de un mundo más justo y pacífico, más democrático y humano.

2.5 LA CAMARA DE SENADORES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

En los sistemas de gobierno con separación funcional del poder en tres ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el punto principal de su conformación y funcionamiento tiene que ver con los siguientes principios rectoros⁷⁴:

- 1.- La elección separada del Legislativo y del Ejecutivo;
- 2.- La no pertenencia de una persona a dos o más poderes al mismo tiempo.
- 3.- La imposibilidad de reunir o concentrar dos de estas funciones o ramas gubernativas en una misma persona o corporación;
- 4.- La inamovilidad de los jueces y los magistrados para que puedan cumplir su función al margen de presiones o de consideraciones de carácter político; y
- 5.- El fuero de los funcionarios de altos niveles de estos tres poderes.

⁷⁴ Javier Hurtado, *op. cit.*, p.72.

Con la finalidad de que la acción del gobierno no se entorpezca u obstaculice, pero que al mismo tiempo su desarrollo no provoque abusos o arbitrariedades, se vió la necesidad de que el mismo poder controlara al poder y que éste se comparta, evitando el ejercicio exclusivo y absoluto de ciertas facultades. Una de estas facultades que goza el Poder Legislativo en México es la referente a la política exterior y tenemos que:

Las facultades exclusivas del Senado de la República en la materia de política exterior se encuentran contenidas en el Artículo 76 Constitucional, mismo que a continuación plasmará íntegramente en lo respecta al tema.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:⁷⁵

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la nación;*
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;*
- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;*
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados fijando la fuerza necesaria;*
- V. ...*
- VI. ...*
- VII. ...*

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 76.

En este artículo constitucional, y como ya lo habíamos mencionado, se le otorga a la Cámara de Senadores tres facultades básicas en materia de política exterior, siendo la primera de estas la que se considera la más importante; el análisis de la política exterior desarrollada por el Poder Ejecutivo y presentada en un informe anual por el Jefe de Despacho Correspondiente en la materia, quien es en este caso, el Secretario de Relaciones Exteriores.

A lo largo de los años, se han hecho reformas constitucionales en materia de ampliación de las facultades del Senado referentes a la política exterior, para darnos una idea de cómo ha sido este proceso se presenta la evolución de este artículo a lo largo de la historia.

Conforme lo establece la fracción I del artículo citado, el Senado cuenta con la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, con base a los informes que este presente, y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

Es necesario señalar que, en su redacción original, el precepto sólo contenía lo relativo a la facultad de aprobar los tratados internacionales. En esta función ratificadora del Senado, es menester mencionar que durante el siglo pasado, y a partir de la constitución de 1836 artículo 53, fracción I, fue esta facultad muy acotada, ciñéndose a documentos tales como los decretos conciliares, bulas y rescriptos pontificios.

También es necesario mencionar, que en la Constitución de 1857, se determinó que el supremo Poder Legislativo del Congreso de la Unión, estaría integrado únicamente por diputados. Es hasta 1874, que se le confieren las facultades exclusivas al Senado.

Considero importante hacer esta retrospectiva del artículo constitucional referente a las facultades exclusivas del Congreso debido a que como nos podremos dar cuenta mas adelante, el papel del Senado ha ido variando en la materia de política exterior, e inclusive ha desaparecido el Senado mismo como órgano del Congreso, de manera tal nos podremos

dar una idea de cuándo es que ya una vez establecido el Senado, se comienza a jugar un papel importante en la diplomacia parlamentaria.

Ahora bien, pasaremos a la evolución de los artículos constitucionales que le confieren al Senado y sus atribuciones que hoy en día le son exclusivas.

Primer antecedente⁷⁶

Decreto Constitucional para la Libertad de América Americana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814:

Al supremo gobierno toca privativamente:

Artículo 159. Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianzas y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108, correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por si o por medio de los ministros públicos de que habla el artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente al Congreso.

Segundo antecedente⁷⁷

Reglamento provisional político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822:

Artículo 31. No puede el Emperador:

Cuarto. No puede haber alianza ofensiva ni tratado de comercio y de subsidios a favor de potencias extranjeras sin el consentimiento del cuerpo legislativo: el efecto de este artículo se suspende hasta que España reconozca nuestra independencia.

⁷⁶ Derechos del Pueblo Mexicano México a través de sus Constituciones, tomo IX, México, Editorial Porrúa, p. 794.
⁷⁷ Idem.

Tercer Antecedente⁷⁸

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823:

Artículo 4. El cuerpo Ejecutivo debe dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales comparecer del mismo Senado, y dando también cuenta al Congreso: manifestar también, al abrirse cada legislatura, el estado de la nación: ceñirse a sus atribuciones y no ejercer en caso alguno las legislativa ni judiciales.

Cuarto Antecedente⁷⁹

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana,, fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824:

Artículo 13. Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:

XIII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Poder Ejecutivo.

XVII. Para aprobar tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualquier otra que celebre el Poder Ejecutivo.

Artículo 16. Son atribuciones, a más de otras que se fijarán en la Constitución, las siguientes:

XI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá proceder a la aprobación del Congreso General.

⁷⁸ ibidem, p 798

⁷⁹ Idem

Quinto Antecedente⁸⁰

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:

Artículo 50. Las atribuciones exclusivas del Congreso General son las siguientes:

XII. Aprobar los tratados de paz, alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con potencias extranjeras.

Artículo 110. Las atribuciones del Presidente son:

XIII. Celebrar concordatos con la Silla Apostólica en los términos que designa la facultad XII del artículo 50.

XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad, armada, comercio y cualesquiera otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General.

Sexto Antecedente⁸¹

Artículos 44, 47 y 53 de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

Artículo 44. Corresponde al Congreso General exclusivamente:

VIII. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la Silla Apostólica.

Artículo 47. Son atribuciones del Presidente de la República:

XLX celebrar concordatos con la Silla Apostólica, arreglado a las bases que le diere el Congreso.

⁸⁰ Ibidem, p.799

⁸¹ Idem

Artículo 53. Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores:

I. Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentales a la nación.

III. Aprobar los nombramientos que haga el poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, Cónsules, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la Milicia Activa.

Séptimo Antecedente⁸²

Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Artículo 64. EL Congreso tiene la facultad:

VIII. Para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo.

XXII. Para dar instrucciones para celebrara tratados.

Artículo 86. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas conforma a las instrucciones que reciba del Congreso Federal y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a ratificación del mismo Congreso.

Octavo Antecedente⁸³

Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

VIII. Para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo.

⁸² Ibidem, p.806

⁸³ Idem

Noveno Antecedente⁸⁴

Reforma del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, de 133 de noviembre de 1874:

B. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras;

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de Ministros, Diplomáticos, Cónsules generales...;

III. Autorizar al Ejecutivo para que este pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en las aguas de la República;

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

Décimo Antecedente⁸⁵

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916.

Artículo 76 del proyecto: Son las facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras;

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules generales, ...;

⁸⁴ Ibidem, p.807

⁸⁵ Ibidem, p.808

III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República;

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

Como podemos observar en los antecedentes plasmados anteriormente, encontramos varias etapas de los artículos en materia de política exterior, estando éstas, en un principio, simplemente en manos del Poder Ejecutivo, siendo hasta 1824 en que se otorgan ciertas facultades al Congreso en esta materia. Posteriormente en 1836 encontramos por primera vez tres figuras, el Ejecutivo, el Congreso General y el Senado, con la facultad exclusiva en algunos artículos que versan sobre temas internacionales.

Es en 1856 cuando se propone un proyecto de Constitución en el cual el Congreso, en ese entonces bicameral, pasa a ser unicameral, contando simplemente a la Cámara de Diputados, fue a lo largo de 12 años que el Senado no participó de la vida política ni del Congreso Federal, denominado en esas épocas, finalmente en 1874 se reinstala el Congreso General conformado por dos Cámaras, y es en estas fechas que se le comienzan a dar las atribuciones que se acercan a las actuales. Es así que el Senado finalmente con el último antecedente expuesto, retoma completamente sus atribuciones para quedar como hoy día las conocemos.

2.6 LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

La Cámara de Diputados comparte con el Senado la tarea de ratificar los nombramientos de los agentes diplomáticos y Cónsules Generales, así como los permisos para que el Presidente se ausente del territorio nacional. Igualmente, concede autorización constitucional para aceptar condecoraciones de gobiernos extranjeras o para prestar servicios a los mismos.

Algunos autores como Ignacio Burgoa, consideran que en cuanto a la facultad exclusiva del Senado, de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, se debe de tener presente el criterio, conforme el cual, los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes federales, porque ante tal circunstancia conviene convertir esta facultad exclusiva del Senado en una facultad del Congreso de la Unión, puesto que resulta absurdo que un tratado internacional aprobado por la mayoría de los miembros del Senado prevalezca sobre una ley federal, aprobada por la mayoría de cada una de las Cámaras del Congreso.

3.- EL CONGRESO MEXICANO EN LAS **RELACIONES INTERNACIONALES**

3.1 EJERCICIO DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA MEXICANA: 1994-2002

En la actualidad, los poderes Ejecutivos de los gobiernos tienen la necesidad de que los Parlamentos legitimen la acción exterior. Esto se respalda en la representación de los intereses de las comunidades nacionales que se basan en las premisas básicas de soberanía y democracia.

Los innumerables procesos que han surgido en el ámbito internacional han tenido la necesidad legitimarse en la realidad democrática. Ello hace que en la actualidad sea más necesario que en otras épocas que la acción exterior de los Estados cuente con una dimensión parlamentaria, instancia y oportunidad en las que el análisis político de los procesos exteriores se desarrolle en una discusión cercana al sentir de los pueblos en sus diversas expresiones.

La diplomacia clásica, comprometida con resultados óptimos, sobre todo económicos, dominada por la prioridad universal de vivir en mejores condiciones, con mayor prosperidad y con beneficios para todos, debe operar optando a diario por prioridades que buscan defender intereses sectoriales que coexisten dentro de la sociedad. Y que mejor legitimación de esa acción negociadora que un Parlamento que desarrolle y promueva relaciones diplomáticas que permitan un mayor desarrollo económico, político y social entre los países de todo el mundo.

De esta forma, la agenda internacional demanda una diplomacia parlamentaria activa, preventiva y acorde con las nuevas tendencias internacionales políticas, económicas y sociales. México, consciente de la importancia de participar y velar por los intereses nacionales, gradualmente ha ido otorgando un lugar prioritario a la presencia del Poder Legislativo en las relaciones con el exterior.

En este contexto, el Senado de la República es corresponsable de la política exterior del país al analizar, como ya se había señalado, la política externa desarrollada por el Jefe

del Poder Ejecutivo, y al aprobar o no los Tratados Internacionales y los nombramientos diplomáticos.

Por otro lado, el Presidente de la República es el responsable de determinar y dirigir la política exterior, pero los temas de la actuación internacional de nuestro país son de tal importancia que la propia Constitución establece la participación del Poder Legislativo.

El Senado mexicano ha ido más allá del papel de respaldar y avalar tratados. Por ello, el trabajo realizado a través de la Comisión de Relaciones Exteriores, ha adaptado sus trabajos a la agenda internacional. Encontramos que México en el periodo de 1994-2002 ha iniciado de manera formal una política internacional parlamentaria de Estado, que necesariamente llevará en el aprovechamiento de la posición privilegiada que tenemos en el contexto internacional.

Las acciones tanto bilaterales como multilaterales representan una excelente oportunidad para que los legisladores mexicanos busquen apoyo de otros parlamentos en temas de interés para México. Entre estas acciones se pueden mencionar las reuniones interparlamentarias, los grupos de amistad, las visitas de Jefes de Estados o de Gobierno, las visitas de parlamentarios a México y las giras de trabajo de senadores y diputados al exterior.

La participación en las diversas organizaciones parlamentarias multilaterales se llevan a cabo con un arduo trabajo, procurando que la presencia del Congreso mexicano sea siempre plural y, en lo posible, especializada por temas, por esto las diferentes Comisiones de Relaciones Exteriores. Durante el periodo que va de 1994 al 2002, la Comisión de Relaciones Exteriores vio la necesidad de fortalecer y aumentar la presencia parlamentaria de México en diferentes organismos internacionales. Por ejemplo: la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Unión Interparlamentaria, el Parlamento Europeo, el Parlamento Latinoamericano, el Foro Parlamentario Asia-Pacífico, entre otros.

Por último, es importante mencionar que, la Cámara de Senadores, básicamente mantiene la representación de los Estados, y la Cámara de Diputados, que representa al pueblo, tienen facultades concurrentes cuando actúan como Congreso, comunes y sucesivas cuando actúan como Cámaras en funciones, y otras excluyentes que realizan de manera independiente una de otra.⁸⁶

3.2 FOROS BILATERALES

GRUPOS PARLAMENTARIOS DE AMISTAD

El grupo de Amistad es un instrumento muy útil para los Parlamentos y para los gobiernos o los ciudadanos. Para los Parlamentos, porque constituye un cauce de comunicación y cooperación interparlamentaria; para los gobiernos, porque pueden encomendar a los miembros del Grupo las misiones que estimen oportunas; para los embajadores de los países implicados, porque les facilitan los contactos parlamentarios; para los ciudadanos que deseen obtener información sobre ese país en cuestión o quieran defender intereses legítimos que vean amenazados. Un Grupo de amistad se compone de parlamentarios de dos países implicados en representación de todos los partidos políticos, que mantienen contactos periódicos para abordar cuestiones de interés común y que intercambian constantemente información e ideas sobre los más variados aspectos.

Actualmente los parlamentos constituyen un poder con alta capacidad de interlocución ya que interactúan con gobiernos, funcionarios, ciudadanos y grupos de interés. De ahí la importancia del trabajo conjunto de las comisiones de relaciones exteriores en los diversos foros internacionales y en sus relaciones con los parlamentos de otros países.

Es función de la Comisión de Relaciones Exteriores establecer vínculos parlamentarios y de amistad, así como organizar y asistir a una variedad de reuniones bilaterales y multilaterales con parlamentos y parlamentarios de todo el mundo, los cuales se pueden clasificar en tres tipos: asambleas plenarias con grandes organismos, reuniones

⁸⁶ Fernando Solana, op. Cit., p. 20

interparlamentarias y grupos de amistad. No podemos olvidar la realización de foros, congresos, seminarios u otros encuentros de carácter político o académico que, aunque de menor magnitud, no dejan de ser trascendentales.

Con la apertura comercial y económica, que comenzó a consolidarse desde los años 70, se manifestó la necesidad de establecer y desarrollar contactos interparlamentarios que permitieran promover la discusión de temas de trascendencia internacional con aquellos países que se ha jugado un papel prioritario en la estrategia de diversificación de la política exterior.

Por ello, se crearon los llamados grupos parlamentarios de amistad como una herramienta de la diplomacia parlamentaria que contribuye al entendimiento entre las naciones y la generación de formas de vinculación representativa. Desde entonces, se ha buscado consolidar mecanismos de diálogo y de enlace con los parlamentos los cuales se mantiene relaciones políticas, económicas y culturales.

Algunos de los puntos a discusión en las agendas de trabajo de las reuniones que realizan, están la preservación de la paz y la seguridad mundial, la solución pacífica de controversias, la cooperación para el desarrollo, el diseño y práctica de controversias, la cooperación para el desarrollo, el diseño y práctica de estrategias conjuntas contra retos transnacionales como el narcotráfico, el tráfico de armas y el deterioro ambiental, atendiendo de manera prioritaria la defensa de los derechos humanos.

Los grupos de amistad se convalidan a través de visitas de cortesía. Su mecanismo de trabajo establece que deberán integrarse por un grupo de 6 a 12 legisladores, senadores y diputados, manteniendo un equilibrio entre la proporción de integrantes por partido en ambas cámaras.

Dentro de sus propósitos está el intercambio de experiencias legislativas y la participación en organismos parlamentarios comunitarios, como son el Parlamento Latinoamericano y la Unión Parlamentaria. También se ocupan de las investigaciones y

estudios sobre temas comunes, el intercambio periódico de publicaciones y trabajos sobre materia legislativa, la promoción de un mayor conocimiento sobre el funcionamiento de los parlamentos y el fortalecimiento de las relaciones parlamentarias y vínculos de amistad entre los legisladores.

Actualmente, en México, en la Cámara de Senadores existen grupos de amistad con Alemania, Brasil, China, Canadá, Colombia, Eslovenia, España, Francia, Polonia, Rumania, Cuba, Chile y Estados Unidos de América.

Cabe destacar que, aún cuando algunos de los grupos de amistad que existen en el Congreso integran a senadores y diputados a la vez, cada Cámara puede, en caso de que lo considere necesario, mantener lazos de amistad con los países que considere de mayor importancia. Así, tenemos que en la Cámara de Diputados existen grupos de amistad con Finlandia, Francia, Bulgaria, Suecia, República Checa, Rumania, Marruecos, Corea del Norte, Europa Central e Italia.

Los Grupos de Amistad reflejan el conocimiento recíproco de dos parlamentos como sujetos de derecho internacional y su voluntad de mantener vínculos permanentes entre parlamentarios y diplomáticos.

Esta nueva forma de contacto político, que va más allá de las fronteras y que posee cualidades de gran valor, se ha ido desarrollando en el ejercicio dinámico de los contactos originados en torno al interés mutuo de realidades diferentes, y de esta forma asumir actitudes frente a los desafíos comunes y diálogo sobre procedimientos, técnicas y aplicación de tecnología a la acción parlamentaria.

Esta actividad incluye, la permanente divulgación de las políticas nacionales y los puntos de vista de cada gobierno sobre una variedad de temas. También el cumplimiento de instrucciones específicas sobre asuntos sustantivos que deben gestionarse con las autoridades correspondientes del país con el que se ha establecido la relación.

Se establecerán grupos parlamentarios de amistad con aquellos países con los que mantenemos importantes relaciones políticas, económicas o culturales, y con aquellos países que se consideren prioritarios en la estrategia de diversificación de la política exterior de México

MECÁNICA DE TRABAJO

1. Se constituyen con una visita de cortesía;
2. El parlamento que desea constituir un grupo de amistad con el Congreso mexicano lo notifica y se acuerdan las fechas de la visita de cortesía;
3. Dentro de la agenda de la visita se contempla la constitución del Grupo de Amistad mediante un Punto de Acuerdo;
4. Este grupo se integra por algunos miembros de cada partido político representado en el Congreso mexicano, siendo designados por los coordinadores de cada fracción parlamentaria;
5. Se designa a un presidente del Grupo de Amistad para que dé seguimiento a los acuerdos del mismo y continúe la comunicación y los contactos;
6. Constituido el Grupo de Amistad se comunica el Pleno su formación;
7. Durante la visita de cortesía los parlamentarios invitados se extienden una invitación para hacer recíproca la visita;
8. En el caso de grupos de amistad anteriormente constituidos serán remplazados los legisladores cuyas funciones hayan cesado con los que cada coordinador designe. Haciendo estas designaciones del conocimiento del Pleno de la Comisión de Relaciones Exteriores;
9. Los grupos parlamentarios de amistad tienen funciones únicamente protocolarias sirviendo como lazos de cooperación entre los congresos.

3.3 FOROS MULTILATERALES ⁸⁷

Los foros multilaterales tienen el mismo propósito que un foro bilateral. La única diferencia es que en éstos hay mayor número de participantes y se busca que las medidas adoptadas puedan tener un alcance regional o mundial.

Unión Interparlamentaria Mundial (UIP)⁸⁸

Es el centro del diálogo de la diplomacia entre legisladores de todos los sistemas políticos del mundo, constituye un observatorio único de las opiniones políticas y de su evolución en todo el orbe. La Unión Interparlamentaria se encuentra en un proceso de transformación para pasar de ser una asociación de parlamentarios a la única organización mundial de parlamentos.

Creada en 1889 por iniciativa de dos parlamentarios, William Randal Cremer (Reino Unido) y Frédéric Passy (Francia), la Unión Interparlamentaria fue el primer foro permanente para la realización de negociaciones políticas multilaterales. Al promover las naciones de paz y arbitraje internacional, la UIP proporcionó los orígenes de la forma actual de cooperación multilateral institucionalizada y defendió el establecimiento de las correspondientes instituciones en el ámbito intergubernamental, lo que en definitiva llegó a ser las Naciones Unidas.

En el 50º Aniversario de las Naciones Unidas, celebrado en 1995, la UIP emprendió una reflexión sobre los principales cuestiones relativas a la futura cooperación internacional, formulando la declaración titulada "La visión parlamentaria de la cooperación internacional en vísperas del siglo XXI".

⁸⁷ NOTA: Dentro de los foros multilaterales a los primeros que me refiero son en los que participa nuestro país

⁸⁸ www.parlamento.gob.ty/m UIP, 2003

En 1996 estableció un Acuerdo de Cooperación con las Naciones Unidas para fortalecer las relaciones entre las dos organizaciones mundiales. Asimismo, ha contribuido a la creación del Tribunal Permanente de Arbitraje de la Haya, Holanda.

Como centro de concertación interparlamentaria universal, la unión trabaja a favor de la paz y de la cooperación entre los pueblos así como por la consolidación de las instituciones representativas.

Con tal fin:

- Favorece los contactos, la coordinación y el intercambio de experiencias entre los parlamentos y los parlamentarios de todos los países;
- Examina cuestiones de interés internacional y se pronuncia respecto de ellas a fin de suscitar la acción de los Parlamentos y de sus miembros;
- Contribuye a la defensa y la promoción de los derechos humanos, que tienen un alcance universal y cuyo respeto es un factor esencial de la democracia parlamentaria y del desarrollo;
- Contribuye a un mejor conocimiento del funcionamiento de las instituciones representativas y a reforzar y desarrollar sus medios de acción.

La UIP fortalece la institución parlamentaria y trata de los principales cuestiones que interesan a la comunidad internacional y para las cuales puede presentarse propuestas o soluciones por medio de la cooperación y la diplomacia parlamentaria: democracia y derechos humanos, igualdad entre hombres y mujeres, desarrollo sostenible en todas sus dimensiones y seguridad internacional.

La Unión lleva a cabo una actividad multifacética para la defensa y la promoción de los derechos humanos:

- La UIP debate una amplia gama de temas relativos a los derechos humanos, efectúa recomendaciones en sus conferencias estatutarias y reuniones especializadas;

- Publica un “Directorio Mundial de Instancias Parlamentarias para los Derechos Humanos”;
- Ha establecido su propio mecanismo para ocuparse de las cosas individuales de parlamentarios cuyos derechos han sido violados: el “Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios”, procedimiento que ayuda a los miembros de parlamentos que han sido sometidos a violaciones de sus derechos humanos en el curso del ejercicio de su mandato.

Trabaja en estrecha colaboración con la Organización de las Naciones Unidas, cuyos objetivos comparte, y apoya sus esfuerzos. Coopera también con las organizaciones interparlamentarias regionales y con las organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales que se inspiren en los mismos ideales.

Actualmente 142 Parlamentos nacionales son miembros de la UIP; cinco asambleas parlamentarias internacionales son miembros asociados como el caso de el Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano, Parlamento Europeo, Parlamento Latinoamericano, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

La Conferencia Interparlamentaria es el principal órgano de expresión de la UIP sobre cuestiones políticas. Se reúne dos veces al año con la participación, en cada reunión, de unos 800 parlamentarios y cinco asambleas parlamentarias internacionales en calidad de miembros asociados mencionadas anteriormente.

Las delegaciones que asisten a las conferencias están integradas, generalmente, por parlamentarios de todos los partidos. El número de votos de que disponen esas delegaciones varía en función de la población de sus Estados. Cada una puede dividir sus votos para tener en cuenta las diferentes tendencias políticas de la nación que representa.

Las resoluciones de la Conferencia tratan de cuestiones políticas de actualidad y de otros asuntos de interés. Entre las cuestiones tratadas recientemente figuran las pruebas de armas nucleares, la prevención de conflictos, la corrupción, el desarrollo sostenible, el

comercio, la bioética, derechos humanos, el derecho humanitario y la protección de las minorías.

La Conferencia se reúne cada vez en un país distinto, ofreciendo así a los participantes la posibilidad de conocer diversas realidades nacionales. Cuatro son las comisiones plenarias de estudio que integran a la Conferencia en su labor y tratan de :

- 1) cuestiones políticas, seguridad internacional;
- 2) cuestiones parlamentarias, jurídicas y de derechos humanos;
- 3) cuestiones económicas y sociales; y
- 4) cuestiones de educación, ciencia, cultura y medio ambiente.

El Consejo Interparlamentario es el órgano plenario que define la política de la UIP. También emite la opinión de la organización sobre diferentes cuestiones, sancionando las conclusiones de ciertos comités, especiales o permanentes, que dependen de ella. Fija el programa y el presupuesto anuales, decide la admisión o la suspensión de miembros y miembros asociados y establece la lista de observadores.

El Consejo está integrado por dos representantes de cada país miembro, generalmente de distinta filiación política. La sede de la UIP se encuentra en Ginebra, Suiza. El Comité Ejecutivo es el órgano que supervisa la administración de la Unión y asesora al Consejo. Consta de 13 miembros, doce son elegidos por el Consejo, su Presidente es el mismo del Consejo Interparlamentario. Al menos dos miembros del Comité Ejecutivo deben ser, obligatoriamente, mujeres. La Secretaría está encargada de aplicar el programa de actividades de la Unión, de conformidad con las decisiones de los órganos estatutarios. Las lenguas de trabajo son el inglés y el francés. En pleno y comisiones también el español y el árabe.

Además de las reuniones de sus órganos estatutarios, la UIP organiza reuniones mundiales y regionales especializados así como simposios para estudiar más a fondo

determinadas cuestiones. Junto con los parlamentarios participan expertos en los temas a tratar.

Otros temas de los que se ocupa continuamente la UIP son el desarrollo sostenible, la educación, ciencia y cultura, cuestiones de medio ambiente y el tema de la mujer. Hay que resaltar que en todas las Conferencias Estatutarias existe el foro denominado Reunión de Mujeres Parlamentarias.

México ingresó a la Unión Interparlamentaria en 1925, deja la posición en 1928, y posteriormente retoma su membresía como miembro del Consejo Interparlamentario en el año de 1973. Cabe destacar que la Comisión de Relaciones Exteriores del Poder Legislativo mexicano ha asistido a las conferencias interparlamentarias a partir de 1974 en Tokio, Japón. La delegación mexicana ha presentado, en diversas ocasiones, proyectos de resoluciones y acuerdos a nombre del Congreso en los que se manifiesta la visión de México en temas como el narcotráfico, los derechos humanos de los migrantes, la soberanía y la autodeterminación de los pueblos. Estos temas han sido adoptados en diversas ocasiones como puntos de discusión en la agenda de la Conferencia.

Reunión de Mujeres Parlamentarias⁸⁹

La Reunión de las Mujeres Parlamentarias es parte integral del programa oficial de la Conferencia Interparlamentaria y el Comité Coordinador tiene como cometidos esenciales preparar la Reunión de las Mujeres Parlamentarias y facilitar su desarrollo, garantizar la continuidad de las actividades, coordinar las iniciativas de las Mujeres y la Coordinación con los otros órganos de la Unión Interparlamentaria Mundial.

Este grupo de trabajo está integrado por mujeres miembros del Comité Ejecutivo de la UIP, ex presidentes de la Reunión de Mujeres Parlamentarias y dos representantes de cada grupo geopolítico (África, países Árabes, Asia y el Pacífico, países Euroasiáticos, Latinoamérica), reconocidos como tales en la UIP.

⁸⁹ www.parlamento.gob.mx/muiip, 2003

Parlamento Latinoamericano (Parlatino)⁹⁰

El Parlamento Latinoamericano (Parlatino) es un organismo internacional de ámbito regional, unicameral y de carácter permanente, representativo de todas las tendencias políticas existentes en los cuerpos legislativos. Fundado en 1964 por la Asamblea reunida en Lima, actúa como un foro político del más alto nivel encargado de promover el desarrollo, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración latinoamericana en un marco de democracia plena. Sus miembros son elegidos democráticamente mediante sufragio popular, cuyos países suscribieron el correspondiente Tratado de Institucionalización el 16 de noviembre de 1987 en Lima, Perú.

La I Asamblea Ordinaria del Parlamento se reunió en Lima, Perú; del 14 al 18 de julio de 1965, y emitió la “Declaración de Lima”, cuyos principios generales rigen hasta la fecha.

El parlamento tiene los siguientes principios:

- a) La defensa de la democracia;
- b) La integración Latinoamericana;
- c) La no intervención;
- d) La autodeterminación de los pueblos;
- e) La pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada;
- f) La igualdad jurídica de los Estados;
- g) La condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de cualquier Estado;
- h) La solución Pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales;
- i) La prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

⁹⁰ www.parlatino.org.br/index.html, 2003

El Parlamento tiene los siguientes propósitos:

- a) Fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos;
- b) Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con estricto apego a los principio de la no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos;
- c) Velar por el estricto respeto a los derechos humanos;
- d) Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra clase de discriminación en América Latina, recomendando la adecuada legislación normativa y programática que permita a los pueblos latinoamericanos el pleno ejercicio de la soberanía sobre su sistema económico y sus recursos naturales;
- e) Oponerse a la acción imperialista en América Latina, recomendando la adarvada legislación normativa y pragmática que permita a los pueblos latinoamericanos el pleno ejercicio de la soberanía sobre su sistema económico y sus recursos naturales.
- f) Estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales y de política exterior de la comunidad latinoamericana;
- g) Contribuir a la afirmación de la paz, la seguridad y el orden jurídico quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social , cultural y tecnológico de los pueblos de América Latina;
- h) Canalizar y apoyar las exigencias de los pueblos de América Latina, en el ámbito internacional, respecto al justo reconocimiento de sus derechos;
- i) Propugnar el fortalecimiento de los Parlamentos de América Latina, garantizando así la vida constitucional y democrática de los Estados, como también propiciar, sin perjuicio del principio de la no intervención, el restablecimiento de aquellas que hayan sido disueltas;
- j) Mantener estrechas relaciones con los Parlamentos sub-regionales de América Latina ;

- k) Mantener relaciones con los parlamentos de todas las regiones geográficas, así como con Organismos Internacionales;
- l) Difundir la actividad legislativa de sus miembros;
- m) Luchar a favor de la cooperación internacional, como medio para instrumentar y fomentar el desarrollo armónico de la comunidad latinoamericana, en términos de bienestar general;
- n) Promover el estudio y desarrollo del proceso de integración de América Latina hacia la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones; y
- o) Promover, en consecuencia, el sistema de sufragio universal directo y secreto, como manera de elegir a los representantes que integren, por cada país, el Parlamento Latinoamericano.

Está integrado por los Congresos y Asambleas legislativas de los Estados partes, democráticamente constituidos en América Latina, que participarán en el mismo haciéndose representar por delegaciones de carácter permanente y pluralista como las Antillas Holandesas, Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Para ser integrante de la delegación de un Parlamento miembro y para ser parte o intervenir en el desarrollo de los trabajos de cualquiera de los órganos del Parlamento Latinoamericano, se requiere la condición de parlamentario titular o suplente en ejercicio. Cuenta con una sede permanente en la ciudad de Sao Paulo, Brasil, desde 1993. Esto le proporciona la infraestructura necesaria para proyectar con mayor perspectiva sus funciones.

La Asamblea es el órgano supremo del Parlato. Se integra con las delegaciones nacionales que acredite cada uno de los parlamentos miembros. Éstas estarán compuestas por un máximo de doce miembros (votos) y en su integración se procurará que estén representados, proporcionalmente, los partidos políticos o grupos parlamentarios del país que representan.

Las atribuciones de la Asamblea son conocer y aprobar en forma de acuerdos, recomendaciones o declaraciones, cualquier asunto, moción o proyecto que tenga relación con los principios del Parlamento Latinoamericano. Elige a los miembros de la Mesa Directiva y a los Vicepresidentes y miembros del Consejo consultivo propuesto por los países que la componen.

La Junta Directiva es el órgano de dirección y la máxima autoridad mientras no esté reunida la Asamblea General. Está integrada por el Presidente del Consejo Consultivo y la Mesa Directiva que consiste en un Presidente, un Presidente alterno, un Secretario General, un Secretario General alterno, un Secretario de comisiones permanentes, un Secretario de relaciones internacionales, un Secretario de relaciones interparlamentarias y 22 Vicepresidentes, uno de cada país miembro. El Presidente representa formalmente al Parlatino en sus relaciones institucionales, eventos y ceremonias, así como en los actos administrativos y financieros de la Organización. Convoca y dirige los trabajos de las Asambleas y de la Junta Directiva. En caso de ausencia temporal o definitiva, éste será reemplazado por el Presidente alterno quien velará por el funcionamiento normal y correcto desenvolvimiento del Parlamento. Actualmente tiene 2 comisiones permanentes y 2 comisiones especiales.

El Parlamento Latinoamericano tiene convenios institucionales firmados con el Parlamento Indígena, Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino y el Parlamento Amazónico.

El 14 de julio de 1974, una delegación parlamentaria mexicana asistió como observadora a una reunión en Bogotá al 22 de diciembre de 1975 se autoriza al Congreso Mexicano para ingresar como miembro activo del Parlatino. A partir de esa fecha México ha participado de manera permanente en los trabajos del Parlatino, designado a los legisladores que participan en sus comisiones permanentes y especiales, así como en su Junta Directiva. Los idiomas oficiales son el español y el portugués.

Comité Parlamentario de las Américas (COPA)⁹¹

La idea original surge en agosto de 1995 y responde a una convocatoria del Parlamento de Québec. La Conferencia Parlamentaria de las Américas se reunió y constituyó formalmente durante su primer reunión precisamente en la ciudad de Québec, Canadá, del 18 al 22 de septiembre de 1997. Más de 750 participantes, entre los cuales figuraban 400 parlamentarios de los Estados unitarios, federales y federados de 28 países, respondieron de esta manera a la invitación formulada por la Asamblea Nacional de Québec para emprender una reflexión colectiva sobre el futuro de nuestro continente.

Con el tema “Hacia las Américas del 2005 Democracia, Desarrollo y Prosperidad”, la conferencia permitió que los parlamentarios precisaran su papel en la tarea actual de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas. Las numerosas ponencias presentadas por expertos parlamentarios y no parlamentarios de todas las regiones del continente, y los debates posteriores, permitieron que los participantes comprendieran mejor los impactos multidimensionales y las diversas problemáticas de la integración económica continental. Ante la inquietud de algunos parlamentarios de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos, el Consejo General de la OEA decidió adoptar, en junio de 1998, una resolución destinada a establecer una nueva red parlamentaria de las Américas cuya primera reunión estaba programada para llevarse a cabo en diciembre de 1999 en la ciudad de Québec, pero finalmente sesionó en noviembre en Washington, D.C.

Durante el primer trimestre de 1999 se presentó el proyecto de crear un “Parlamento de las Américas” para fortalecer el diálogo interparlamentario y las relaciones de los países. Sin embargo, fue la postura de México y del Parlantino la que expresó la poca conveniencia de construir este organismo internacional, ya que se considera se presentaría una duplicación en los trabajos, atributos y funciones de éste con las de la Organización de Estados Americanos (OEA) y con el Parlamento Latinoamericano mismo, que ya cubren estas condiciones para los países del continente americano.

⁹¹ www.copa.qc.ca/espanol/quisommes-esp-historique-esp-index.html, 2003

Sin embargo, la OEA a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, crea el 23 de noviembre de 1999, en Washington, D.C. el Foro Parlamentario de las Américas que reúne principalmente a los presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores, o del cuerpo equivalente, de los congresos o parlamentos nacionales de los Estados miembros de la OEA.

La primera sesión formal quedó prevista en el mes de marzo de 2001, en la Ciudad de Québec, algunos días antes de que se llevara a cabo la III Cumbre de las Américas. De igual forma, cabe destacar otra agrupación regional de representantes populares, "Red de Líderes Legisladores de las Américas", formada por países miembros de la OEA. Esta se establece el 21 de noviembre de 1998 en Boca Chica, República Dominicana, como la continuación de una consolidación democrática resultado de la modernización de los parlamentos y de un aparato judicial regional confiable.

Aunque de menor magnitud y con un futuro incierto, esta red viene a constituir nuevas iniciativas, nuevos instrumentos para impulsar acciones colectivas, permitiendo el intercambio de ideas entre los legisladores de todo el hemisferio. La Asamblea General es el órgano supremo de la Confederación. Está compuesta por delegaciones de las Asambleas Parlamentarias de los Estados unitarios, federales y federados, de los parlamentarios regionales y de las organizaciones interparlamentarias de las Américas. Sus principales funciones constan en:

- a) Debatir acerca de temas relacionados con los campos de interés;
- b) Adoptar de manera consensual recomendaciones que expresen sus puntos de vista;
- c) Elegir a los miembros del Comité Ejecutivo de la organización.

La Asamblea General se reúne periódicamente por invitación de una Asamblea Parlamentaria de las Américas. Las delegaciones que participan en las Asambleas Generales deben respetar los principios de equidad entre los sexos y pluralismo político. La

Asamblea anfitriona decide acerca del tamaño de las delegaciones pero debe contar con la aprobación del Comité Ejecutivo.

Este último comité implementa las decisiones de la Asamblea General. Ejerce los poderes decisorios de la Asamblea General cuando la misma no está reunida. El Comité Ejecutivo está integrado por parlamentarios de las cinco regiones de las Américas. La presidencia de la confederación y de su Comité Ejecutivo es asumida preferentemente por un parlamentario de la Asamblea anfitriona de la próxima Asamblea General. el Presidente es responsable de la apertura de los trabajos de la Asamblea General, convoca y preside las reuniones del Comité Ejecutivo y se ocupa de la representación de la organización.

Foro Parlamentario Asia-Pacífico (APPF)⁹²

El Foro Parlamentario Asia Pacífico es un organismo parlamentario regional creado para dar apoyo institucional al proceso multilateral de integración económica del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

El APPF (por sus siglas en inglés) busca crear espacios propicios para la discusión de aquellos temas que no son incorporados en las agendas de los organismos de cooperación económica. Lo anterior con la finalidad de lograr un equilibrio entre el crecimiento económico y sus alcances a nivel político, social y cultural dentro de ámbito regional.

La idea de su creación surgió en 1990 con la propuesta de Tatsuo Ozawa, miembro del Partido Liberal Democrático (PLD) de Japón. En su propuesta, Ozawa convocó a los países de la región para el establecimiento de una Asociación Parlamentaria del Pacífico para la Cooperación Económica Cultural y Educativa. Como resultado de ello se estableció un Comité Directivo presidido por Yasuhiro Nakasone (ex Primer Ministro de Japón), teniendo como Secretario a Tatsuo Osawa.

⁹² www.judicas.unam.mx, 2003

Ante las reacciones favorables que tuvo la iniciativa, se realizó una reunión preparatoria en Singapur, en agosto de 1991, con el objeto de crear un foro regional parlamentario. En la reunión el consenso fue alcanzado a manera de Memorandum de Entendimiento en el que se propuso la formación de ese Foro, asociándolo a la estructura de APEC pero manteniendo un amplio diálogo con otros foros del Pacífico.

Una vez aceptada la propuesta japonesa para el establecimiento de una Asociación Parlamentaria del Pacífico para la Cooperación Económica, Cultural y Educativa (1990) y la consiguiente formación de un Comité Directivo, se celebró en agosto de 1991 una reunión preparatoria en Singapur, con miras a crear un foro regional de carácter parlamentario.

Vald la pena destacar, que el APPF no se propuso representar gobiernos sino parlamentos (o legislaturas) y, a través de ellos, a los pueblos de las naciones que los integran. Actualmente, el Foro Parlamentario Asia-Pacífico está integrado por 22 países: Australia, Camboya, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Estados Unidos, Filipinas, Islas Fiji, Indonesia, Japón, Laos, México, Micronesia, Mongolia, Nueva Zelanda, Nueva Guinca, Perú, Singapur, Tailandia, y Vietnam.

Sus objetivos se enfocan en la discusión de materias de preocupación e interés común ubicándolas en el contexto global, en el estudio de los acontecimientos políticos, sociales y culturales resultantes de la integración y el crecimiento económico, y en la promoción de cooperación regional en todos los niveles a través de los principios de paz y en completo respeto a los derechos humanos.

México, a partir de su ingreso como miembro inaugural del Foro, en 1993, ha participado ampliamente en las actividades e instituciones relacionadas con la Asamblea. Cabe destacar, que la III Reunión Anual del APPF se realizó en Acapulco, Guerrero, del 13 al 15 de enero de 1995.

El Comité Ejecutivo del APPF está integrado por la sección del Noreste de Asia, Sudeste de Asia, Oceanía, Américas y país anfitrión. Atendiendo a la división sub-regional de las Américas, México pasó a formar parte del Comité Ejecutivo durante la VII Reunión del Foro Parlamentario Asia-Pacífico celebrada del 11 al 14 de enero de 1999 en Lima Perú. La VIII Reunión del Foro Parlamentario Asia-Pacífico se celebró del 10 al 14 de enero de 2000 en Canberra, Australia. En la reunión participaron 23 delegaciones con un total de 109 parlamentarios.

Parlamento Europeo⁹³

Conocida anteriormente como la Comunidad Europea (CE) o la Comunidad Económica Europea (CEE), la Unión Europea es la unión de 15 Estados independientes que tiene como objetivo fortalecer e incentivar la cooperación política, económica y social de las comunidades europeas.

Las instituciones de la Unión Europea se crearon para realizar “una unión cada vez más estrecha” de las naciones europeas. Como las responsabilidades de la Unión han ido aumentando, las instituciones han crecido y son más numerosas. Durante los primeros veinte años, la Comisión se ha encargado de proponer el Parlamento de dictaminar, el Consejo de Ministros de decidir y el Tribunal de Justicia de interpretar el derecho comunitario.

La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos del interior aspira a conseguir la libre circulación de personas dentro de la Unión y a promover medidas de interés común en los campos del control fronterizo exterior, la política de asilo, la política de inmigración, la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional.

En el proceso de elaboración de las normas comunitarias, el Parlamento Europeo, en su primera etapa, sólo tenía un poder consultivo sobre las propuestas de la Comisión al

⁹³ www.juridicas.unam.mx, 2003

Consejo de Ministros. Sin embargo, el Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, reforzó considerablemente este poder. Así, en numerosas decisiones, y en concreto aquellas que se referían a la construcción del mercado interior, el Parlamento Europeo participó de forma muy activa mediante el Procedimiento Legislativo de Cooperación.

En diciembre de 1990, en Roma, el Consejo Europeo inauguraba, apenas tres años después de la entrada en vigor del Acta Única Económica y Monetaria, así como la Unión Política. De acuerdo a lo establecido en los tratados, se consultó al Parlamento y se asoció al procedimiento Parlamento-Consejo-Comisión de las conferencias inter-institucionales que se reunieron periódicamente para analizar los trabajos de las conferencias.

En el Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991 los jefes de Estado y de gobierno de los Doce (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, y Reino Unido) dieron luz verde a la revisión de los tratados. El 7 de febrero de 1992, los Doce firmaron en Maastricht el nuevo Tratado de la Unión Europea, ratificado según las normas constitucionales de los Estados miembros. El Tratado entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, reforzando considerablemente la posición del Parlamento Europeo dentro del sistema comunitario con poderes presupuestarios, legislativos y de control.

A partir del 1 de enero de 1995 se adhirieron Austria, Finlandia y Suecia al Grupo de los Doce, constituyéndose los 15 miembros iniciales de la Unión Europea. Por lo anterior, el Parlamento Europeo juega un papel preponderante en la construcción de una institucionalidad supranacional en la Unión Europea. Está integrado por 626 diputados quienes, desde 1979, son electos por sufragio universal directo. Cada Estado tiene asignada una cuota de acuerdo a su población. Se ha de mencionar que los eurodiputados actúan como integrantes de grupos políticos organizados a nivel comunitario. En consecuencia, el Parlamento Europeo es la forma más acabada de acción parlamentaria supranacional.

En los últimos veinte años, el Parlamento ha pasado a elegirse por sufragio directo y ha adquirido nuevos poderes. Se ha creado el Tribunal de Cuentas Europeo, el Banco

Europeo de Inversiones, que se ha convertido en una fuente importante de financiamiento para el desarrollo económico, el Comité Económico y Social que ha permitido el debate y la cooperación entre los interlocutores económicos y sociales y, más recientemente, se ha constituido el Comité de las Regiones para fomentar los intereses y representar la diversidad regional. Desde 1974 se han llevado a cabo encuentros entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano. A la fecha, se han celebrado catorce Conferencias Interparlamentarias Unión Europea-América Latina.

México, como un integrante activo del Parlamento Latinoamericano, ha impulsado la celebración de estos encuentros. En sus participaciones ha introducido también temas de discusión sobre diversos aspectos económicos y sociales de los países latinoamericanos y sus perspectivas en las relaciones con Europa. Estas conferencias han jugado un papel de gran importancia en el fortalecimiento de las relaciones Unión Europea-América Latina. En ellas se ha subrayado la necesidad de incrementar la comunicación política e intensificar la cooperación.

Infraestructura, medio ambiente, tecnología de la información e investigación científica, son algunas de las áreas en las que se ha planteado la necesidad de llevar a cabo esta cooperación.

Una de las empresas centrales de México, durante el auge de la globalización, ha sido la de expandir sus horizontes comerciales y fortalecer sus relaciones económicas internacionales con otros países, especialmente con los de la región europea. México tiene relación con la Comunidad Europea desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1960. Actualmente, las relaciones económicas bilaterales se rigen por el Acuerdo Marco de Cooperación, suscrito el 26 de abril de 1991, que cubre diversos ámbitos comerciales de ambas regiones. Durante los últimos años, se ha observado que los países con los que la Unión Europea ha firmado acuerdos preferenciales reciben un trato comercial óptimo. Por ende, México, a falta de un marco legal adecuado para intercambios comerciales con Europa, promovió la formalización de la Declaración Conjunta Solemne, el 2 de mayo de 1995 en París durante la Reunión del Consejo Europeo. En dicha declaración México y la

Unión Europea expresaron su interés por intensificar sus relaciones económico-políticas por medio de negociaciones para suscribir un nuevo acuerdo político, comercial y económico orientado a profundizar los vínculos existentes.

El 23 de mayo de 1997, México y el Parlamento Europeo adoptaron una declaración conjunta en la que se hizo manifiesta la necesidad de formalizar los mecanismos de diálogo entre ambas partes. Esto se dio en el marco de la XIII Conferencia Interparlamentaria entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano, celebrada en Caracas, Venezuela. Con ello, surgió la iniciativa para celebrar reuniones bilaterales por lo menos una vez cada dos años. Se planteó que en estas reuniones se trataran asuntos de relevancia, en especial de cara a la negociación de un acuerdo entre la unión Europea y México. Con base en dicha declaración, del 24 al 26 de noviembre de 1997, se celebró en la Ciudad de México la primera reunión de diálogo parlamentario institucionalizado entre México y el Parlamento Europeo. En esta reunión se llevó a cabo la firma de la Declaración Interparlamentaria Conjunta sobre Cooperación y Diálogo Político, entre la Delegación de las relaciones con Países de América Central y México, del Parlamento Europeo y el Congreso Mexicano. La segunda de las reuniones de diálogo parlamentario institucionalizado tuvo lugar de noviembre 30 al 1 de diciembre de 1998 en Bruselas. En esta reunión el tema central fue el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México. También se analizaron otros temas comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte⁹⁴.

En el ámbito político se abordaron diversos aspectos de la relación bilateral derivados de los vínculos históricos, culturales y sociales que unen a ambas partes. En marzo de 2000, tuvo lugar en la Ciudad de México un tercer encuentro entre el Parlamento Europeo y el Congreso de México. Uno de los temas centrales fue el del proceso de integración a la luz de la experiencia europea y mexicana. En este contexto se habló de la integración europea, de los tratados de libre comercio de México con otros países, incluidos los de América del Norte. También se incluyeron las iniciativas del acuerdo trasatlántico y la de la Unión Europea-MERCOSUR.

⁹⁴ Solana, *op cit*, p.70.

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa⁹⁵

El Consejo de Europa es una instancia internacional que agrupa a 43 países europeos, incluidos los 15 que eventualmente integran la Unión Europea.

Es conveniente recordar que el 5 de mayo de 1949, con los últimos vestigios de la Segunda Guerra Mundial, se firmó en el Palacio de St. James, en Londres, el Tratado que establecía la constitución del Consejo de Europa (COE).

Durante los primeros cuarenta años de su existencia, el Consejo se preservó como una institución de Europa Occidental. En este contexto, su historia refleja la del continente. La conclusión de esta época marcó la caída del régimen autoritario en diversos países de la región y el restablecimiento del sistema democrático en el Centro y Este de Europa, contribuyendo a la expansión y al fortalecimiento del Consejo.

A través de la promoción del respeto a los derechos humanos y de la protección a la soberanía de cada nación, en la Cumbre de Viena (octubre 1993) los países miembros reafirmaron su interés por la conservación de la democracia gubernamental y la seguridad internacional.

En la Cumbre de Estrasburgo (octubre 1997) se promovieron ideas de cohesión social y unidad cultural, y se impulsó el establecimiento de una corte única y permanente cuya fundación, el 1 de noviembre de 1998, es considerada hoy en día como uno de los mayores logros del Consejo de Europa.

Las actividades del COE se complementan y refuerzan mutuamente con otras organizaciones centrales de la región, como son la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

⁹⁵ www.un.org/sp/mish/kosovo/953920.pdf, 2003

El Consejo Europeo, representado por los jefes de Estado y gobierno de sus 43 países miembros, constituye un papel central en el asentamiento de importantes principios y acuerdos de cooperación. Se ha situado como un organismo representativo cuyo papel político se ha mantenido a la par de los tiempos aportando estabilidad y progreso en la región europea. El 5 de mayo de 1999, el Consejo de Europa celebró en Londres; Inglaterra, 50 años de su fundación.

Los principales organismos del Consejo de Europa son el Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa. El Comité de Ministros se encarga de la toma de decisiones. La Asamblea Parlamentaria conforma el foro de discusión e intercambio de ideas. El Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa fomenta y defiende los criterios democráticos y soberanos de los países.

El Comité de Ministros está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los 43 países miembros. Se reúne dos veces al año en sesiones ordinarias y puede celebrar reuniones especiales o informales. La presidencia es rotativa, cambiando cada seis meses de acuerdo al orden alfabético de los integrantes. Durante el año de 1999, la presidencia la ocupó el Sr. Halldor Asgrimsson, Ministro de Relaciones Exteriores de Islandia (a partir del 6 de mayo), siguiendo el Ministro de Relaciones de Irlanda. Los ministros diputados se reúnen al menos una vez al mes. Sus decisiones tienen la misma autoridad que el Comité de Ministros. El Presidente de los diputados es el representante permanente del país miembro que preside el Comité de Ministros.

Dentro de sus funciones, está la programación de las actividades del COE, y la asignación del presupuesto. Actualmente asciende a 1 300 millones de francos franceses. Decide el seguimiento que debe darse a las propuestas y resoluciones de la Asamblea Parlamentaria, del Congreso de Autoridades Locales y Regionales y de las conferencias ministeriales especializadas que el Comité organiza regularmente.

La Asamblea Parlamentaria se compone de 286 representantes parlamentarios de los países miembros con sus respectivos sustitutos. Como se establece en el artículo 32 de los estatutos, celebra cuatro sesiones plenarias al año y su sede está en Estrasburgo, Francia. Las fechas y duración se determinan en función de las sesiones parlamentarias de los países miembros, así como de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para permitir una mayor asistencia y participación por parte de los delegados.

Es considerada como el órgano de discusión del Consejo de Europa. En ésta se debaten los temas que competen a sus facultades y se presentan las resoluciones, en la forma de recomendaciones, al Comité de Ministros. Juega un papel central en el proceso de aceptación de nuevos miembros, para los que se ha instituido el nivel de invitado especial, permitiendo el acceso a los representantes de los parlamentos de países no miembros, de Europa Central y del Este, marcando el camino hacia su eventual integración al Consejo.

El Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa, al igual que la Asamblea Parlamentaria cuenta con 286 representantes y 286 sustitutos. Está compuesto por dos cámaras, la primera representa a las autoridades locales y la segunda a las diversas regiones del área. Su función principal es la de auxiliar en el fortalecimiento y surgimiento de las instituciones democráticas.

El Consejo de Europa y la Comunidad Europea, conocidos desde el Tratado de Maastricht como la Unión Europea, son instituciones profundamente diferentes, aun cuando los 15 países miembros de la UE también forman parte del COE. Cabe señalar su trascendente papel político y económico en las cuestiones centrales de la región.

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) está conformada por todos los países miembros del Consejo de Europa, Estados Unidos, Canadá y las Repúblicas Asiáticas que anteriormente formaban parte de la antigua Unión Soviética. Su campo de trabajo se centra en la "diplomacia preventiva", participando en la preservación de la democracia y en el fomento a las reformas institucionales de los parlamentos.

Los diversos organismos del Consejo de Europa cuentan con un Secretariado Internacional constituido por más de 1500 delegados de todos los países miembros. Los preside un Secretario General electo por la Asamblea Parlamentaria para un período de 5 años.

En sus estatutos, establece que su objetivo principal es lograr una mayor unidad entre sus integrantes, facilitando así su desarrollo económico y social, y salvaguardando sus ideales y principios. De igual forma, se manifiesta que para lograr este objetivo se promoverá, a través de los órganos del COE, la discusión y el intercambio de ideas sobre problemas comunes y la celebración de acuerdos de acción conjunta en materia económica, social, cultural, científica, legal y administrativa, respetando en todo momento los derechos humanos y libertades fundamentales del hombre y de los países miembros.

Países miembros: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijón, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, San Marino, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania. Invitados especiales: Bosnia y Herzegovina. Observadores permanentes: Canadá, Israel y México.

El Consejo fue fundado en 1949 mediante el Tratado de Londres, firmado en principio sólo por diez Estados miembros. En él se establece como objetivo primordial la salvaguarda y promoción de los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos.

La Asamblea Parlamentaria, como el órgano legislativo del Consejo, puede considerarse como la Asamblea Parlamentaria más importante del mundo por los temas que aborda, siempre a la vanguardia mundial. Sólo por mencionar algunos, citaremos la biotecnología, la ingeniería genética y el comercio electrónico.

Celebra cuatro sesiones ordinarias al año en su sede del Palacio de Europa en Estrasburgo y sus 286 representantes son designados o electos por los parlamentos nacionales de cada país. Su número es proporcional a la población de cada Estado, fluctuando entre dos y dieciocho representante por país.

La participación del Senado de México en la Asamblea Parlamentaria fue iniciada por la Presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores precisamente en las sesiones ampliadas del Comité de Asuntos Económicos y de Desarrollo a partir de 1995. En estas reuniones se discuten los informes anuales de la OCDE y del BERD, a las que se invita a los países miembros de estos organismos.

Vale la pena recordar que desde su fundación (1991) México ingresó al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. en 1994 lo hizo a la Organización para la Cooperación y Desarrollo. De ahí, la participación del Senado Mexicano en el Comité de Asuntos Económicos y de Desarrollo. De entonces a la fecha, la presencia de legisladores mexicanos en los trabajos de este Comité en particular ha sido consistente. El resultado son las importantes aportaciones con que se ha contribuido en los debates que se llevan a cabo. Más tarde, se planteó la posibilidad de que México adquiriera el estatuto de observador permanente. Esto, como parte de la estrategia general de diversificación de las relaciones exteriores de México y, en especial, del fortalecimiento de los vínculos con Europa, incluidos los países de Europa Central y del Este.

Así, desde 1996 se inició un proceso de cabildo para lograr este objetivo. Para ello, se estableció en septiembre de 1998 la oficina de México para el Consejo de Europa con sede permanente en Estrasburgo. En diciembre de ese mismo año, el Gobierno y el Senado presentaron oficialmente sus solicitudes para obtener el estatuto de observadores permanentes. Anteriormente, los estados que gozaban de dicho estatuto eran los siguientes: en el caso de Consejo de Ministros: Canadá y Estados Unidos ambos en virtud de su pertinencia a la Alianza Atlántica; y Japón y la Santa Sede por razones estratégicas. Mientras que los observadores en la Asamblea parlamentaria eran únicamente Canadá e Israel, a los que México se ha sumado.

En enero de 1999 el Comité de Ministros analizó la solicitud de México y la turnó a la Asamblea Parlamentaria. Por ello, en abril de 1999, el Senado encabezó una intensa labor de acercamiento con funcionarios y parlamentarios de dicha Asamblea. Como parte del procedimiento para la aceptación, en septiembre de ese año el relator para México, designado por el Comité de Asuntos Políticos, visitó nuestro país y elaboró un informe. Este reporte, presentado más tarde ante este comité, fue aprobado por unanimidad.

De igual forma, en noviembre de 1999, el Consejo de Ministros aprobó por unanimidad la solicitud que le fue turnada. Con ello, México obtuvo el estatuto de observador permanente del Consejo de Europa, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo. A partir de 1999, México cuenta con seis asientos en la Asamblea Parlamentaria y con una representación permanente ante el Consejo de Europa.

Como ya lo hemos señalado, la presencia de nuestro país en este organismo es sumamente importante para el fortalecimiento de los vínculos con los países del Este y Centro de Europa. Representa también una oportunidad sin precedente para hacer llegar la visión de América Latina a este foro, en el que se encuentra representada la totalidad del continente europeo.

A partir de la inclusión de México, como observador permanente, las reuniones bilaterales entre los comités subcomités de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se han fortalecido. Cabe destacar la más reciente visita a nuestro país (junio 2000) del Subcomité de Relaciones Internacionales Económicas, del Comité de Asuntos Económicos y de Desarrollo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, misión europea encabezada por la Diputada Helle Degn (Dinamarca).

Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)⁹⁶

Durante la Conferencia de Madrid celebrada los días 2 y 3 de abril de 1991, se creó la Asamblea Parlamentaria de la OSCE. Esta Conferencia que reunía a los representantes de los Parlamentos de los Estados miembros de la OSCE, respondía a la petición expresada por los jefes de Estado y de gobierno en la “Carta de París para una nueva Europa” del 21 de noviembre de 1990.

Durante la Cumbre celebrada en Budapest, los días 5 y 6 de diciembre de 1994, se decidió cambiar el nombre de OSCE (Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa), un cambio no sólo en el nombre sino también en el contenido, de esta forma se enmarca el comienzo de una nueva etapa en las relaciones entre los Estados miembros.

La Asamblea Parlamentaria de la OSCE se compone de 315 parlamentarios que representan a 54 países. Cada Parlamento nacional designa a sus miembros. Los órganos de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE son: La mesa, compuesta por el Presidente, nueve Vice-Presidentes de las Delegaciones Nacionales, los miembros de la Mesa y los Presidentes de las comisiones. Dicha Comisión prepara los trabajos de la Asamblea y adopta sus decisiones de acuerdo con el principio del consenso menos uno.

La Asamblea Plenaria se reúne una vez al año durante 5 días a comienzos del mes de julio y se dedica esencialmente a los temas propuestos por el Consejo de Ministros de la OSCE y a la discusión y votación de una declaración final que incluye los proyectos de resolución adoptadas por cada Comisión. Este texto se transmite al Consejo de Ministros de la OSCE, al Presidente de esta Organización y a los parlamentos de los Estados miembros.

Las Comisiones de la Asamblea Parlamentaria son tres:

- Comisión de Asuntos Políticos y de Seguridad.

⁹⁶ www.congreso.es/internacional/assemblea/intf_gral_1.html, 2003

- Comisión de Asuntos Económicos, Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
- Comisión para la Democracia, Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios.

Las Comisiones examinan las actividades de su competencia, documentos, proyectos y asuntos que le son sometidos por decisión de la Asamblea o de la Comisión Permanente. Cada Comisión examina durante su sesión anual un informe y un proyecto de resolución presentado por un ponente, designado por la Comisión.

De acuerdo con lo establecido en su Reglamento, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE tiene como objetivos:

- a) evaluar la puesta en práctica de los objetivos de la OSCE;
- b) debatir los temas tratados por el Consejo Ministerial y por las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno;
- c) Desarrollar y promover mecanismos para la prevención y solución de conflictos;
- d) Favorecer el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas en los estados participantes;
- e) Contribuir al desarrollo de las estructuras institucionales de la OSCE y las relaciones entre las instituciones existentes de la misma.

Su sede radica en Copenhague, Dinamarca, los idiomas oficiales son el alemán, español, francés, inglés, italiano y ruso.

Conferencia de Parlamentarios de los Países miembros de la OTAN⁹⁷

Fundada en 1955 como “Conferencia de Parlamentarios de los países miembros de la OTAN”, ha pasado a llamarse desde 1968 “Asamblea del Atlántico Norte (AAN)”. Este foro de cooperación interparlamentaria, en el que participan las Cortes Generales, es independiente de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de la que no forma parte.

⁹⁷ www.nato.parl.int, 2003

Sin embargo, las relaciones con la OTAN se han ido formalizando progresivamente, concretándose particularmente en la respuesta a las recomendaciones de la Asamblea que, en nombre del Consejo del Atlántico Norte, realiza el Secretario General y en su discurso en la sesión de otoño de la Asamblea; en las reuniones de comisiones que se organizan todos los años en Bruselas, en el mes de febrero, con el fin de favorecer los contactos entre los funcionarios de la OTAN, del SHAPE, y en las reuniones entre los dirigentes de la Asamblea y los representantes ante el Consejo del Atlántico Norte.

La Asamblea del Atlántico Norte ofrece un foro en el que los parlamentarios de los 16 países miembros de la Alianza Atlántica se reúnen regularmente, para debatir y dar a conocer la opinión de los parlamentos y del público sobre los temas más diversos. La inexistencia de disposiciones en el tratado constitutivo de la OTAN que se refieran a la creación de un "pilar parlamentario" de la organización, ha permitido que, desde 1989, la Asamblea haya rebasado sus límites geográficos originales, posibilitando la incorporación de los parlamentos democráticos de los países de Europa Central y Oriental. Esta flexibilidad temática y geográfica ha permitido una rápida adaptación a la nueva configuración internacional, el fortalecimiento de la noción de una comunidad transatlántica de países democráticos y el desempeño de un papel constructivo en el establecimiento de un nuevo orden de seguridad en Europa.

Cuenta con 188 delegados de los parlamentos de los países miembros de la Alianza Atlántica y 73 delegados asociados procedentes de los países de Europa Central y Oriental. Los escaños se distribuyen dentro de cada una de las delegaciones de los 16 países miembros de la Alianza de acuerdo con el principio de proporcionalidad y según el procedimiento que cada parlamento nacional establezca, reflejando así la composición política de los respectivos Parlamentos. Estados Unidos de América cuenta con 36 escaños; Alemania, Francia, Italia y Reino Unido con 18; Canadá, España y Turquía con 12; Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal con 7; Dinamarca con 5 e Islandia y Luxemburgo con 3.

Las delegaciones de los 16 países de Europa Central y Oriental, con estatuto de “delegaciones asociadas”, que carecen de derecho de voto también están constituidas según el principio de proporcionalidad. La Federación Rusa dispone de 10 escaños, Hungría, Polonia, Rumania y Ucrania de 6; la República Checa de 5; Eslovaquia de 4; Albania, Estonia, la Ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Moldavia y Eslovenia de 3. Participa de forma regular delegaciones invitados de Japón y Australia.

La mesa de la Asamblea se compone de un Presidente, cuatro Vice-presidentes y un Tesorero, que son elegidos anualmente por los delegados en sesión plenaria. La dirección de la Asamblea corresponde a la Comisión permanente, integrada por un representante de cada país miembro, designado por su delegación nacional (con derecho a votos). Los miembros de la Mesa y los Presidentes de las Comisiones de la Asamblea son miembros de derecho de la Comisión Permanente.

La Secretaría Internacional, dirigida por el Secretario General, se encarga de preparar las actividades de la Asamblea del Atlántico Norte. El Secretario General es nombrado por la Comisión Permanente.

En el seno de la Asamblea funcionan cinco comisiones, que son a la vez grupos de estudio y foros de debate. Con el fin de estudiar en profundidad ciertos problemas específicos, pueden crear subcomisiones y grupos de trabajo. Actualmente existe:

Comisión Política.- Subcomisión sobre la ampliación de la OTAN y las nuevas democracias, subcomisión sobre relaciones transatlánticas y europeas.

Comisión de Defensa y Seguridad.- Subcomisión sobre cooperación en materia de defensa y seguridad entre Europa y América del Norte; subcomisión sobre el futuro de las fuerzas armadas: Grupo de trabajo sobre temas de seguridad nórdica.

Comisión Económica.- Subcomisión sobre cooperación y convergencia económicas Este Oeste.

Comisión de Asuntos Civiles.- Subcomisión sobre seguridad y cooperaciones civiles.

Comisión de Ciencia y Tecnología.- Subcomisión sobre proliferación de las tecnologías militares.

Grupo presidencial sobre Bosnia-Herzegovina

Grupo Especial Mediterráneo

La Asamblea se reúne en sesión plenaria dos veces al año, en primavera y otoño, en los diferentes países. En la sesión de primavera se presentan los proyectos de informes de las comisiones y subcomisiones. Durante la sesión anual de otoño, estos proyectos se someten a un examen definitivo y se debaten las recomendaciones dirigidas al Consejo del Atlántico Norte.

El programa Rose-Roth de cooperación con los países de Europa Central y Oriental viene a completar los trabajos de la Asamblea. El objetivo de este programa es hacer el seguimiento de los procesos de transición de los países de Europa Central y Oriental. Debido a las múltiples actividades, que incluyen seminarios y programas de formación, el programa ha conseguido establecer con los parlamentos de Europa Central y Oriental una relación bajo el signo de la cooperación y la asociación. Entre otros objetivos, concede una importancia muy amplia al control democrático de los sistemas defensivos y de las fuerzas armadas. Sus lenguas oficiales son el francés y el inglés.

El presupuesto de la Asamblea del Atlántico Norte es financiado por los parlamentos o gobiernos nacionales y por la OTAN.

Asamblea Parlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)⁹⁸

La CEI queda fundada el 8 de diciembre de 1991 en Bieloviezhe por un acuerdo de Ucrania, Bielorrusia y la Federación Rusa, que marca el final de la URSS. El 21 de diciembre del mismo año, once repúblicas ex soviéticas (Armenia, Azerbaidzhan, Bielorrusia, Federación Rusa, Kazajstán, Kirguizistán, Moldava, Tadzkhistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán, es decir todas excepto Georgia y las tres repúblicas bálticas, adoptan la Declaración y el Protocolo de Acuerdo de Establecimiento de la Comunidad de Estados Independientes. La sede oficial se instala en la capital Bielorrusa de Minsk. Georgia se adhiere el 9 de diciembre de 1993. El 24 de marzo de 1994 la CEI es aceptada como observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas y el 3 de agosto del mismo año la carta de la CEI, que había sido adoptada por el Consejo de jefes de Estado el 22 de enero de 1993, queda registrada por la Secretaría de la ONU¹ en calidad de acuerdo multilateral según el art. 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

La definición del objetivo principal de la CEI varió inicialmente según los Estados. Rusia, Bielorrusia, Armenia y los estados centroasiáticos se planteaban claramente una dinámica de integración, mientras que Ucrania y Moldava, y más tarde Georgia, veían sobre todo un marco para un “divorcio civilizado”. Con el tiempo, estas posiciones han ido evolucionando, siempre en función del determinante factor ruso. Pero el hecho es que, tras diez años de su existencia, la CEI ha dado pocos resultados concretos a pesar de la multitud de acuerdos firmados en lo que va en la práctica, ha servido sobre todo para evitar un proceso violento de desintegración y como marco para la consolidación de algunas relaciones bilaterales o multilaterales, más especialmente en el ámbito de la seguridad, en lo económico y comercial. Otro fenómeno significativo de la evolución de la CEI es el proceso de reagrupación regional que se ha producido entre los estados miembros.

Una de las instituciones que forman parte de la comunidad de Estados Independientes es la Asamblea Interparlamentaria quedó establecida en marzo de 1995 por

⁹⁸ www.cideob.org/castellano/publicaciones/afers/59/ancxos6.html, 2003

los líderes de los Estados de la CFE. Es el órgano consultivo para abordar cuestiones de cooperación parlamentaria y desarrollar propuestas de las cámaras de los estados miembros. Está compuesta por delegaciones parlamentarias de los Estados miembros y consta de un Consejo que se encarga de las actividades y de un Secretariado encabezado por un Secretario General.

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Cooperación Económica del Mar Negro⁹⁹

La Organización de Cooperación Económica del Mar Negro es una organización intergubernamental compuesta de 11 estados miembros (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, la Federación Rusa, Georgia, Grecia, República de Moldava, Rumania, Turquía y Ucrania). Dicha organización se creó en 1992 como un mecanismo intergubernamental con el fin de establecer una red de cooperación en el campo económico entre sus 11 estados miembros fundadores (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, la Federación Rusa, Georgia, Grecia, República de Moldava Rumania, Turquía y Ucrania).

Desde su creación, el principio fundamental que ha guiado este proceso ha sido la búsqueda de la paz, la seguridad y la estabilidad en la región del Mar Negro, en particular mediante el fortalecimiento de las relaciones económicas.

En la práctica, la cooperación Económica del Mar Negro funcionó como un foro intergubernamental hasta el 1 de mayo de 1999, fecha en la que se transformó en una organización internacional de carácter regional, la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, tras la entrada en vigor de la Carta de la Cooperación Económica del Mar Negro. En la reunión en la cumbre celebrada en Yalta en junio de 1998, firmaron la carta los 11 jefes de Estado y de Gobierno. En Yalta se decidió que esta organización intentara que se le reconociese la condición de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁹⁹ www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/54/a/54192.pdf, 2003

En el preámbulo de la Carta de la Cooperación Económica del Mar Negro se afirman la voluntad común de los Estados miembros de adherirse a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y su concepción común que su cooperación regional es parte del proceso de integración europea, sobre la base de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la prosperidad derivada de la libertad económica, la justicia social y la estabilidad y la seguridad equitativas. La organización está dispuesta a establecer relaciones con otros países, iniciativas regionales y organizaciones y entidades financieras internacionales.

Los principios y objetivos de la Organización de cooperación económica del Mar Negro son:

- a) Actuar con un espíritu de amistad y buena vecindad para lograr un mayor grado de respeto y confianza, así como perfeccionar el diálogo y la cooperación entre los Estados miembros;
- b) Estrechar y diversificar la cooperación bilateral y multilateral con arreglo a las normas y principios del derecho internacional;
- c) Actuar para mejorar el entorno de las actividades empresariales y promover la iniciativa individual y colectiva con la participación directa de las empresas y los sectores económicos en el proceso de cooperación económica;
- d) Fomentar una colaboración que no contravenga las obligaciones internacionales de los estados miembros, incluidas las que se derivan de su pertinencia a instituciones u organizaciones internacionales que propician la integración o persigan otros fines y que no obstaculicen la promoción de sus relaciones con terceras parte;
- e) Tener en cuenta la singularidad de las condiciones e intereses económicas de los Estados miembros en cuestión;
- f) Seguir alentando la participación de otros Estados interesados, entidades financieras y económicas internacionales, así como de sectores económicos y empresas en el proceso de cooperación económica de la organización.

De acuerdo a lo estipulado en la Carta, los ámbitos en los que se inscribe la cooperación de los Estados miembros de la Organización son: comercio y desarrollo económico, servicios bancarios y financieros, comunicaciones, energía, transporte, agricultura y agroindustria; atención de la salud y productos farmacéuticos; protección del medio ambiente, turismo, ciencia y tecnología, intercambio de datos estadísticos e información económica, colaboración entre las administraciones de aduanas y otras autoridades de control de fronteras, contactos humanos, lucha contra la delincuencia organizada, tráfico ilícito de drogas, armas y material radioactivo, lucha contra todo tipo de actos terroristas, migración ilegal y otros ámbitos conexos, en virtud de una decisión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, órgano Ejecutivo de la Organización.

Los órganos principales y subsidiarios de la Organización son el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, los grupos de trabajo, el Presidente en ejercicio, la Troika, el Comité de altos funcionarios y un a Secretaría internacional permanente. La Secretaría ejerce las funciones que le son propias y su personal está compuesto de funcionarios internacionales de los estados miembros de la organización. La Secretaría tiene su sede en Estambul, Turquía. La carta estipula, asimismo, que los órganos relacionados con la organización, en el marco del proceso de cooperación económica en la región, desempeñarán sus funciones con apego a los principios establecidos en la organización. Dichos órganos son la Asamblea Parlamentaria de la Cooperación Económica del Mar Negro, el Consejo Económico de la Cooperación Económica del Mar Negro, el Banco de Desarrollo y Comercio del Mar Negro, la Cooperación Universitaria y otros centros subsidiarios de la organización creados por decisión del Consejo para que presten servicios a todos los Estados miembros, interesados en determinados ámbitos de la cooperación.

La Organización ha venido creando una amplia red de relaciones internacionales. Así, se ha reconocido la condición de observadores permanentes a Alemania, Australia, Egipto, Eslovaquia, Francia, Italia, Israel, Polonia y Túnez. Además la Organización examina la posibilidad de aprobar a otros estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales interesadas en formar parte como observadores.

Parlamento Andino¹⁰⁰

El Parlamento Andino es el órgano deliberante del sistema andino de integración, su naturaleza es comunitaria y representa a los pueblos de la Comunidad Andina. Si bien su creación no se contempla de manera explícita en el Acuerdo de Cartagena, instrumentos como la Declaración de Bogotá en 1978, el Mandato de Cartagena en 1979, y la Declaración de Presidentes de Quito del 11 de agosto de 1979 apoyan la creación de un Parlamento para la Comunidad Andina de Naciones.

La declaración de Caracas del 27 de septiembre de 1979, determinó la constitución del Parlamento Andino y el 2 de octubre del mismo año, se expidió el Acta de Panamá, donde se señala el 25 de ese mes y año, como la fecha acordada para la suscripción de su Tratado Constitutivo, en la Paz, Bolivia.

Uno de los propósitos fundamentales contemplados en este Tratado, es el de sustentar en la sub-región Andina el Pleno imperio de la libertad, la justicia social y la democracia en su más amplio ejercicio participativo.

El Tratado constitutivo entró en vigencia en enero de 1984, al ser ratificado por los estados Miembros y se acordó que la sede del organismo deliberante de la Comunidad Andina, sería la ciudad de Santa Fé de Bogotá.

El Protocolo de Trujillo, aprobado en 1996, dispuso la elección de sus representantes por sufragio universal y directo, dentro de un plazo de cinco años. El Parlamento Andino, en cumplimiento de sus objetivos, debe promover la participación de los pueblos como actores directos del Proceso de Integración latinoamericana, sin descuidar el afianzamiento del sistema democrático, de la paz y la justicia internacional y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos.

¹⁰⁰ www.parlamentoandino.org . 2003

Los objetivos generales del Parlamento Andino son:

- a) Promover y orientar el proceso de integración andino en coordinación con otros órganos del Sistema Andino de Integración;
- b) Sustentar en la sub-región andina el pleno imperio de la paz, la libertad, la justicia social, la democracia y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos;
- c) Velar por el respeto de los derechos humanos y la calidad de vida de la población andina, en el marco de los objetivos e instrumentos de la integración sub-regional y de la comunidad internacional en esta materia;
- d) Incentivar la participación de los pueblos como principales actores del proceso de integración, procurando las mayores bases de legitimidad democrática de sus representantes;
- e) Impulsar el desarrollo de la conciencia comunitaria y la identidad sociocultural andina mediante la amplia difusión de los principios y propósitos del sistema Andino de Integración;
- f) Promover la armonía y el desarrollo legislativo comunitario entre los países miembros de la Comunidad Andina;
- g) Contribuir al proceso de integración latinoamericana como uno de los instrumentos fundamentales para el desarrollo sustentable y armónico de la región.

Parlamento Mundial para la Seguridad y la Paz¹⁰¹

Fue fundado el 15 de diciembre de 1975, años difíciles en el proceso de paz internacional y de Guerra Fría por lo cual tomaron la iniciativa Víctor Iván Busa y Makarios III. En el año 1987 el parlamento mundial de los estados firmó una convención de colaboración con la Universidad de La Paz, entre académico que pertenece a Naciones Unidas.

Los fundamentos del Parlamento Mundial es la defensa de todos los pueblos del mundo como la seguridad de las naciones a normativa de Derecho Internacional Público,

¹⁰¹ www.internationalparliament.org/espanol/index.html, 2003

todos los Estados que quieren hacer parte del Parlamento Mundial tendrán que prestarse apoyo moral, político, diplomático, cultural, religioso y económico entre todos los gobiernos miembros como a sus pueblos e instituciones parlamentarias.

Todas las naciones son miembros por derecho a la representación ante el Parlamento mundial, tiene que ser a través del Jefe de Estado o del Canciller del país tercero encargados de negocios o consejeros.

El Parlamento Mundial para la Seguridad y la Paz es un organismo intergubernamental de carácter internacional, el Organismo tiene como Vicepresidentes internacionales y Secretarios Generales a grandes estadistas, además está compuesta por 800 diputados, las elecciones entre ellos es cada cinco años, al mismo tiempo el Lord Presidente nombra con varios rangos diplomáticos a sus encargados, consejeros o diplomáticos.

Existe una oficina denominada Departamento de Cooperación Diplomática Internacional que establece vínculos y asuntos diplomáticos por orden del Lord Presidente y del Consejo Supremo del Parlamento, la misma está compuesta únicamente por un Jefe con rango de Ministro Político y Embajador.

Los principios de la Carta Constitucional del Parlamento Mundial para la Seguridad y la Paz ha hecho tomar medidas necesarias de intervención en crisis diplomáticas o en guerra como en las siguientes naciones: Turquía contra Chipre, Guerra Somalia y Etiopía, conflicto interno Uganda, República de Centro África, Malí, Chad, Congo, Zaire, Mozambique, Angola y la guerra en el Medio Oriente. Además participó en la mediación entre el conflicto bélico de Ecuador con Perú, de la guerra civil en Moldavia y la discriminación racial en Sudáfrica. El Parlamento Mundial para la Seguridad y la Paz ha deplorado la continuación de los experimentos nucleares de parte de la República Francesa en Oceanía.

El Parlamento ha participado como observador en las elecciones políticas de varios países. Respeto todas las religiones y rechaza la guerra civil, el terrorismo, el narcoterrorismo, la utilización de niños soldados como instrumento de guerra por un fin político y todo crimen a nivel internacional.

El Parlamento Mundial para la Seguridad y la Paz ha participado en varios foros internacionales, así como en algunas conferencias organizadas por las Naciones Unidas.

Asociación Internacional de Parlamentarios de la Lengua Francesa (AIPLF)¹⁰²

Nació en Luxemburgo, en mayo de 1967 quedó constituida durante la Asamblea de la Asociación Internacional de Parlamentarios de Lengua Francesa (AIPLF). Ésta reunió a los delegados de 23 secciones descendientes de parlamentos africanos, de América, de Asia, de Europa y de Oceanía.

Desde su creación, la Asociación Internacional de Parlamentarios de Lengua Francesa a preconizado un foro institucional intergubernamental de la francofonía. De este modo nació en 1970 con el nombre de la Agencia de Cooperación Cultural y Tecnológica (ACCULT) para después convertirse en la Agencia Internacional de la Francofonía.

Todo esto en construcción para el porvenir de la lengua francesa. Son su primer objetivo la de ser el reflejo y la muestra del pluralismo cultural de los pueblos de la francofonía.

En el momento de la XVII Asamblea General en París en julio de 1989, la AIPLF se convirtió en la Asamblea Internacional de los Parlamentarios de Lengua Francesa, afirmando así su vocación a la Organización Interparlamentaria de los países de la Francofonía, y como se reconoció en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países que tienen en común el uso del francés.

¹⁰² www.un.org/spanish/kosovo/as_3920.pdf, 2003

La Asamblea Parlamentaria de la Francofonía mantiene un importante trabajo de reflexión, dentro de todos los sujetos los cuales forman parte de esta, sobre las libertades y los derechos políticos, los parlamentos y la comunicación, el espacio económico francófono y la cooperación descentralizada así como la educación.

La Asamblea de la Francofonía adopta sus resoluciones sobre los sujetos interesados en la comunidad francófona dentro del dominio político, económico, social y cultural. Adoptan recomendaciones destinadas a la Conferencia Ministerial de la Francofonía y al Consejo Permanente de la Francofonía así, también se envían las recomendaciones a los Jefes de Estado y de Gobierno.

Consejo Nórdico¹⁰³

El Consejo Nórdico, formado en 1952, es el foro para la cooperación interparlamentaria. El Consejo tiene 87 miembros, representando los cinco países y los tres territorios autónomos de la región. Los miembros del Consejo son miembros de los parlamentos nacionales, son nominados por sus respectivos partidos políticos y electos por el Parlamento. No existe un procedimiento para la elección directa en el Consejo Nórdico.

El Consejo, dirigido por un presidium, mantiene sesiones ordinarias anuales desde 1996, además de sesiones extraordinarias para el tratamiento de temas importantes como los temas políticos, económicos y sociales. Dentro del Consejo se encuentran cinco Comités y cuatro grupos de partidos políticos.

Consejo Nórdico de Ministros

El Consejo Nórdico de Ministros, formado en 1971, es el foro para la cooperación intergubernamental. El trabajo es coordinado mediante los ministros nórdicos para la

¹⁰³ www.norden.org/web/3-1/raad/uk/index.asp?m=upper&lang=6, 2003

cooperación. La composición del Consejo de Ministros varía dependiendo de los temas que sean tratados.

La mayoría de los ministros de áreas de política específica se reúnen dos veces al año, los ministros para la defensa y asuntos internacionales llevan a cabo sus juntas fuera de los estándares formales del Consejo de Ministros.

El Consejo Nórdico y el Consejo Nórdico de Ministros tienen sus propios secretariados nacionales dentro del Parlamento Nórdico acompañado por las delegaciones de sus respectivos países. Los dos secretariados centrales, tienen cerca de 100 empleados, reclutados de todos lados de la región nórdica. La mayoría de los empleados son expertos en campos específicos cubiertos por la cooperación nórdica. Los empleados del secretariado usualmente cubren un gran número de temas y áreas. Las organizaciones mantienen unido los departamentos de personal, economía y servicios. El Secretariado de Consejos de Ministros mantiene continua supervisión de las instituciones nórdicas y sobre la administración de las oficinas para la información nórdica en San Petersburgo, Tallin, Riga y Vitnius.

Asamblea Báltica¹⁰⁴

La Asamblea Báltica es una organización establecida para la coordinación de los países políticos dentro de la cooperación en el nivel parlamentario, discutiendo temas y proyectos de mutuo interés, añadiendo problemas comunes y expresando una posición internacional común así como en temas económicos, políticos y culturales.

La representación de tres parlamentos en la Asamblea Báltica está basada en el principio democrático. Incorpora 20 miembros de cada Parlamento; el estoniano, el lituano y el letoniano. Durante la primera fase de la cooperación los estados Bálticos enfocan su atención en la recuperación, el reforzamiento, la protección de su independencia; en tener el reconocimiento internacional con el fin de integrarse a las

¹⁰⁴ www.baltasam.org/cover.htm, 2003

organizaciones regionales e internacionales y principalmente en el retiro de las tropas rusas de sus territorios.

Hoy, la Asamblea Báltica ha superado el reto de encargarse únicamente de asuntos de seguridad y de orden internacional. Su constante preocupación ha sido la de crear un área económica para los estados Bálticos. Estas actividades incluyen la cooperación en varios vectores para promover el desarrollo mediante programas de cooperación social y económica, desarrollando trabajo en equipo, planteando soluciones comunes a problemas financieros y atrayendo inversión extranjera, la coordinación de la cooperación es cuestión legislativa con énfasis en la unión de costumbres Bálticas y un Mercado Báltico Común. La Asamblea Báltica está además unida en cuestiones culturales y educativas.

Con el fin de ver las prioridades en la política exterior mantenida por los gobiernos de los estados Bálticos, esta organización para la cooperación Parlamentaria invita regularmente a la Unión Europea y a la OTAN con el fin de acelerar la adhesión de los estados Bálticos a la Unión Europea y a la estructura transatlántica. Ha desarrollado y mantenido relaciones con otras Organizaciones Internacionales. Socios dentro de la cooperación regular de la Asamblea Báltica, son el Consejo Nórdico y el Consejo Interparlamentario Consultativo del Benelux. El establecimiento y después el desarrollo de la Asamblea Báltica como un exitoso modelo de la cooperación, es un pre-requisito esencial para la integración de los estados Bálticos dentro de la Unión Europea como un foro para posibilitar el intercambio de información y opiniones, el desarrollo de modelos para solucionar problemas y la coordinación de acciones por los Parlamentos de los estados Bálticos, la Asamblea Báltica ha sido exitosa en llevar a cabo lo siguiente:

- 1.- Una buena contribución en la solución del problema sobre el retiro de las tropas rusas de los estados Bálticos;
- 2.- El Consejo Báltico de Ministros ha sido formado como una institución de cooperación para los tres estados Bálticos;

3.- El premio de literatura, arte y ciencias de la Asamblea Báltica ha sido establecido para promover el desarrollo de dichos sectores y para crear oportunidades para los estados Bálticos para presentarlos al mundo;

4.- El desarrollo de un área económica Báltica ha sido estimulado;

5.- La cooperación en armonía de las legislaciones de Lituania, Estonia y Letonia en conformidad de los requerimientos de Estados Unidos de América en aquellas esferas que requieren cierta aproximación ha sido facilitada;

6.- La situación y las facilidades de las fronteras y en los puntos fronterizos se han incrementado;

7.- La cooperación de los estados Bálticos en le esfera de la politica exterior se ha incrementado.

Como una organización de cooperación trilateral la Asamblea Báltica ha establecido su papel como: se encarga del intercambio de la información y las opiniones a través de los miembros de los tres parlamentos y facilita la formación de ideas, posiciones y acciones que deben ser tomadas por cada parlamento, en caso de desentendimiento o conflicto y ayuda a que la posición común sea armónica, si es necesario, también trata de asuntos políticos fuera de la región Báltica.

Siendo un Foro Parlamentario de Estonia, Letonia y Lituania, la Asamblea es también útil en preservar la identidad nacional de cada país. El principal valor de la Asamblea Báltica recae en la oportunidad para los parlamentarios de reunirse y discutir problemas de mutuo interés. Además de las resoluciones adoptadas por la Asamblea Báltica son solamente consultivas incitan al Consejo de Ministros Bálticos a coordinar sus acciones y a resolver los problemas a nivel gubernamental.

La Asamblea Báltica juega un importante papel como el mediador entre los estados y encuentra soluciones a los problemas de interés común y como un soporte para preservar las identidades nacionales de los tres estados antes mencionados.

Los Estatutos de la Asamblea Báltica la definen como una organización internacional establecida con el propósito de cooperación entre los parlamentos de los tres países, consiste en 60 parlamentarios; 20 de Letonia, 20 de Estonia y 20 de Lituania; autorizados por los parlamentos de cada país. El tamaño de la delegación nacional para la Asamblea Báltica debe ser proporcional al tamaño de las fracciones del partido político en el Parlamento de cada país.

La Asamblea Báltica es una entidad bajo la ley internacional, y adopta decisiones bajo los principios de igualdad, beneficio mutuo y unanimidad. Puede expresar sus puntos de vista mediante resoluciones, recomendaciones, apelaciones, y decisiones, declaraciones u opiniones y memorandum. La posición de la Asamblea Báltica es expresada en forma de resolución, decisión, declaración o recomendación si así lo descan los parlamentos de los gobiernos de las provincias bálticas. La Asamblea puede no aceptar la decisión de otras organizaciones e instituciones internacionales así como Parlamentos y gobiernos de otros países mediante resoluciones, apelaciones, proposiciones y declaraciones las cuales deben ser admitidas por el Consejo de Ministros Báltico. La lengua oficial de la Asamblea es la Lituania, Letonia y Estonia.

Foro Parlamentario de la Comunidad Sudafricana para el Desarrollo (SADC)¹⁰⁵

El Tratado para establecer la Comunidad Sudafricana para el Desarrollo (SADC) fue firmado en Namibia en agosto de 1992. El Tratado entró en vigor el 30 de septiembre de 1993. En octubre de 1993, portavoces, diputados, parlamentarios y representantes de los estados miembros SADC se reunieron en una primera junta consultativa en Namibia. La junta giro en torno al tratado de la SADC y quería conseguir la unidad regional a través de la deliberación legislativa tomada por un solo cuerpo, el Parlamento regional de la SADC.

¹⁰⁵ www.sadepf.org/about/history.asp, 2003

Una de las resoluciones de la junta fue la de establecer un Foro Parlamentario. Esta resolución fue dada a conocer como la Iniciativa Windhoek. Esta iniciativa fue un sincero reconocimiento de que para que exista desarrollo, es necesaria la conversación y el compromiso. Para crear un instrumento regional para el dialogo permanente en la SADC cuando los debates en cooperación regional y en integración están en la vanguardia de las agendas nacionales. Por primera vez, el SADC ha puesto cerca de la gente mediante lo que ha sido una burocracia ejecutiva.

La segunda junta consultativa se llevó a cabo del 5 al 9 de mayo de 1995. Esta junta concretiza los propósitos y arreglos de la Iniciativa Windhoek . un plan fue desarrollado por un programa para ser implementado por el propuesto foro Parlamentario. El programa se hizo en forma de proyecto, que proponía fortalecimiento del esfuerzo para internacionalizar los principios y valores de la democracia en la región. Aspira a edificarse y solidificarse en un sentido de identidad común en la gente de la región. Además, la junta aceptó y reviso la Constitución para el Foro Parlamentario de la SADC.

El Foro Parlamentario propuesto por el SADC representaba un reto para los gobiernos del SADC y un compromiso para la creación de genuinos programas de desarrollo. Mas importante era la necesidad de una administración democrática, participación popular y acción. La Iniciativa Windhoek combina estos importantes y universales principios de crecimiento social, económico y político. Si la región sudafricana para sobrevivir a la creciente competitividad originada por los cambios globales, no tendría más opción que integrarse al desarrollo, un Foro Parlamentario del SADC proporcionará más y mayor base para llevar a cabo ese fin..

Concebido como un proyecto en mayo de 1979 en Bostwana, la Conferencia de Coordinación del Desarrollo de Sudáfrica (SADCE) envuelta por 1 año en la formidable agrupación económica con claras tareas y objetivos, fue inicialmente visto como un Plan Marshall, un programa para la reconstrucción política y económica de Sudáfrica.

La conferencia representada y concertada intenta cambiar la dominación económica sudafricana en la región así como contrarrestar la desestabilización entre los estados miembros. El esfuerzo se ha construido alrededor de un intenso sentimiento de pertenencia a un grupo y a una común pero diversa cultura. Además, aclama en un sentido de seguridad y un deseo para el uso colectivo de los recursos. De modo que se perciba un mejor manejo. Así el SADC como una respuesta al sufrimiento de Sudáfrica por la desestabilización, expuesta por la creciente vulnerabilidad de la que todos los países miembros han sufrido.

Fue traída frente a la falta de cohesión entre las organizaciones a las que pertenecían los Estados miembros en vista de sus similitudes sociales, históricas y culturales. Bajo estas circunstancias, el tiempo era oportuno para enfocarse en las capacidades para el desarrollo regional. Dadas las enormes fuerzas, la Iniciativa Windhoek se da urgentemente. La Organización de la Junta Consultativa por Mose Tjitendero, Senador de la Asamblea Nacional de Namibia, no pudo estar más a tiempo.

Por consecuencia la Organización da un paso adelante en agosto de 1992 cuando se forma la Comunidad para el Desarrollo de Sudáfrica (SADC). Así la comunidad proveía una sólida fusión en la integración de los Estados miembros en una cooperación más cercana, capaz de dar cara a los problemas y al desarrollo con resoluciones decisivas. El propósito del Foro Parlamentario sería designado para llevar a cabo este reto.

Los objetivos del Foro Parlamentario de la SADC son:

- 1.- Estrechar la implementación delo SADC invitando a los parlamentarios en las mismas actividades;
- 2.- Facilitar la implementación efectiva de las políticas y proyectos del SADC;
- 3.- Promover los derechos humanos y democracia en la región;
- 4.- Familiarizar a la gente de los países de la SADC con sus propósitos y objetivos;
- 5.- Informar al Foro Parlamentario del punto de vista popular en el desarrollo y otros temas que afectan a los países del SADC;

- 6.- Proveer un foro de discusión en materia de común interés para el SADC;
- 7.- Promover la paz, democracia, seguridad y estabilidad creando las estructuras pertinentes y permanentes para generar mecanismos de resoluciones de conflictos en las sub-regiones del SADC;
- 8.- Contribuir para un futuro promisorio para las personas de SADC promoviendo una economía eficiente;
- 9.- Promover la cooperación económica y la integración para el desarrollo basado en el principio de equidad y beneficios mutuos;
- 10.- Estrechar la solidaridad regional y construir un sentido común entre los miembros del SADC;
- 11.- Velar por un buen gobierno y transparencia en la región y en las operaciones de las instituciones de la SADC;
- 12.- Promover la participación de Organizaciones no Gubernamentales, a empresas y comunidades de intelectuales en las actividades de la SADC;
- 13.- Estudiar y hacer recomendaciones en algunos temas para facilitar mayor efectividad y eficiencia en las operaciones de las instituciones del SADC, incluyendo la armonización de las leyes; y
- 14.- Proveer cualquier otro servicio que se requiera y que siga con los objetivos del Foro Parlamentario del SADC.

Unión Interparlamentaria Árabe¹⁰⁶

La Unión Interparlamentaria Árabe (AIPU) es una organización árabe parlamentaria compuesta por grupos parlamentarios que representan el Parlamento Árabe. Nació en octubre de 1974, como resultado de acción árabe conjunta, el cual estrecha la cooperación política, profesional y de otras instituciones.

La Conferencia que constituyó a la formación de esta Unión fue sostenida en Damasco los días 19-20 de junio de 1974. Los representantes de las ciudades árabes que

¹⁰⁶ www.arab-iptu.org english , 2003

tomaron parte en esta Conferencia fueron Egipto, Jordania, Bahrein, Kuwait, Líbano, Mauritania, Palestina, Sudán, Siria y Túnez.

Los objetivos son:

1. Estrechar contactos y promover el diálogo entre los parlamentos árabes y los parlamentarios árabes con el efecto de coordinar las actividades del Parlamento Árabe, uniéndolos en todas las acciones comunes en varios campos e intercambiando las experiencias legislativas;
2. Coordinar actividades del Parlamento Árabe en varios foros internacionales, y con diferentes organizaciones regionales, particularmente con el trabajo de la Unión Interparlamentaria;
3. Discutir las causas comunes árabes tanto a nivel nacional árabe como a internacional, y en la adopción de resoluciones y recomendaciones en estas vías;
4. Trabajar para estrechar la democracia y los valores de los países árabes;
5. Trabajar para la coordinación y la unificación de la legislación en los países árabes;
6. Consolidar la cooperación entre los parlamentos mundiales para velar por la paz basada en la justicia.

Las actividades regionales e internacionales constituyen las más 3 importantes esferas del trabajo parlamentario de la Unión. Todo es hecho para poner en orden la causa árabe a nivel tanto regional como internacional, además el de coordinar las delegaciones de los Parlamentarios Árabes y el de mantener contactos cercanos con los diferentes parlamentarios con miras a la amistad, la cooperación y la solidaridad entre los mismos.

4.- IMPACTO Y RESULTADOS

4.1 VENTAJAS

Informalidad: Los parlamentarios están más acostumbrados a la informalidad que los representantes del gobierno, lo que puede ser de utilidad a la hora de abordar determinadas cuestiones.

Pluralidad en la representación: La diplomacia parlamentaria es siempre más plural que la gubernamental, teniendo en cuenta que se muestra abierta a distintas sensibilidades políticas. Las delegaciones parlamentarias suelen integrar a representantes de las distintas fuerzas con presencia en la Cámara.

Permanencia: Los gobiernos cambian, pero las relaciones entre los representantes legítimos de los pueblos permanecen por encima de los avatares políticos concretos de cada país.

Complemento de la diplomacia clásica: Con la que se mantiene en estrecha coordinación para concretar las cuestiones que se tengan, de esta forma no se discute al gobierno su función de dirección de la política exterior.

Este tipo de diplomacia, llega allí donde en ocasiones no puede hacerlo la diplomacia gubernamental: Por su carácter informal y plural, la diplomacia parlamentaria puede, en algunas circunstancias, acometer misiones concretas que el ejecutivo podría difícilmente desempeñar.

Mayor control del Ejecutivo: Tanto las Comisiones de Relaciones Exteriores como el Poder Legislativo en general, ejercen un control cada día más minucioso y detallado en materia de relaciones exteriores. Creemos que éste es un dato positivo porque no es bueno que los ejecutivos se sientan excesivamente libres en este terreno. El control de las Comisiones y del Poder Legislativo no puede tener sino efectos saludables en los sistemas democráticos.

Especial compromiso con los principios democráticos: Esto le da un perfil de gran originalidad a la acción exterior del Parlamento. De hecho, la diplomacia parlamentaria se despliega siempre en defensa de la libertad y la democracia. El Parlamento es el símbolo de la democracia, es el lugar en donde la misma democracia se desarrolla. Por eso, el Parlamento tiene que adoptar posturas de especial firmeza frente a todos aquellos regímenes que no representan los principios del sistema democrático. Y los parlamentos libres han de ser especialmente críticos con los regímenes autoritarios que practican políticas que suponen violaciones de los derechos fundamentales. Los parlamentos no deben preocuparse tanto de mantener buenas relaciones con estos ejecutivos autoritarios, sino de defender con energía y coherencia ese mínimo común de principios democráticos que todas las naciones han de respetar.

Especial simbología: El hecho de que esta diplomacia está protagonizada por parlamentarios representantes de los ciudadanos, elegidos democráticamente le confiere especial fuerza y legitimidad. Una delegación parlamentaria integrada por los portavoces de todos los partidos con representación en la Cámara es algo muy diferente a una delegación de funcionarios gubernamentales, y sus actuaciones o tomas de posición deben ser juzgadas con criterio también distintos de los gubernamentales.

Signífica contribución a la causa de la paz y la estabilidad en el mundo: Los parlamentarios miembros de las Asambleas de Organizaciones Internacionales han conseguido con el tiempo aumentar su protagonismo en el seno de esas organizaciones. De hecho han participado como observadores en procesos electorales de gran importancia para la seguridad mundial y han llevado a cabo misiones para la prevención de conflictos, la gestión de crisis e incluso para la conducción de situaciones posteriores al conflicto. La presencia de parlamentarios en esas situaciones ponen de manifiesto la singular y peculiar contribución que los representantes de los pueblos pueden hacer a la causa de la paz y la seguridad en el mundo, sobre todo cuando su labor se realiza desde una actitud de defensa de los derechos humanos, del Estado de derecho y de las instituciones democráticas.

Su ámbito de acción es muy amplio y está sólo limitado por las Constituciones de los Estados: Sus decisiones cubren todo el espectro de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, así como también los económicos, sociales y culturales. De la misma manera garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos. Por ello, el potencial que encierra la diplomacia parlamentaria para encarar problemas que trascienden las fronteras nacionales y que afecta indiscriminadamente a un conjunto de naciones, cuando no a todas es amplísimo.

Su actividad se lleva a cabo fuera de la vista de los medios de comunicación: Por lo tanto, esta práctica goza de mayor discreción al tratamiento de asuntos rípidos.

4.2 DESVENTAJAS

Desde nuestro punto de vista son cuatro las posibles desventajas que encontramos dentro del ejercicio de la diplomacia parlamentaria:

En primer lugar, encontramos que los diputados y senadores persiguen, individualmente, sus propios intereses.

Por otro lado, vemos que los mismos servidores públicos se ocupan en un segundo plano de velar por los intereses de determinados sectores como pueden ser los empresariales, los de grupos de presión, los intereses políticos o los sociales.

En tercer lugar, localizamos que estos actores, se ocupan por satisfacer y votar a favor de las posturas del partido al que militan, es decir, se preocupan más por las ganancias que pueda obtener el partido político al que pertenecen y los resultados favorables adquiridos dentro de la competencia partidista. En síntesis, buscan satisfacer sus propios objetivos que aquellos que se plantean como proyectos de nación. Se tiende a ocuparse preferentemente de ellos mismos y de los suyos que de los ciudadanos a los que representan y sus inquietudes.

La última desventaja que encontramos, sería que no existiera interés alguno en el seguimiento a nivel nacional de todas las iniciativas adoptadas dentro de los foros internacionales ya sean bilaterales o multilaterales y además, el que no se le de continuidad a esos acuerdos alcanzados, los cuales serían los encargados de defender el bienestar de la humanidad, la paz, el apoyo mutuo y la seguridad económica, política y social en todo el mundo.

4.3 OBSTÁCULOS

Si bien la diplomacia parlamentaria ya cuenta con grandes logros todavía restan grandes desafíos.

El **primero** de ellos consiste en la necesidad de un mayor entendimiento de su importancia y significado. La diplomacia parlamentaria es relativamente poco comprendida, sobre todo porque su actividad se lleva a cabo fuera de la vista de los medios de comunicación. Por ello es poco conocido, a veces mal entendida e incluso en ocasiones rechazada, por considerarla como invasora de otros poderes.

En **segundo** gran desafío que presenta la diplomacia parlamentaria es la imperiosa necesidad de cuadros técnicos capaces de entender la política internacional y asesorar con justicia a los parlamentarios. Por el mismo hecho ya señalado de distanciamiento entre los parlamentos y la política exterior, son pocos los que cuentan con investigadores que presten servicios de una manera estable y especializada sobre materias internacionales, tal y como ocurre con los cancillerías. Un mayor compromiso con los problemas internacionales requerirá un conocimiento más profundo de ellos.

El **tercer** obstáculo es que, para cumplir mejor sus funciones y en beneficio de todos, los Parlamentos nacionales deberían construir un espacio cualificado de audiencia y discusión, probablemente en el seno de las respectivas comisiones, a los trabajos y decisiones adoptadas por las asambleas parlamentarias. Los Parlamentos no sólo deben atender los

gastos que las cámaras y sus miembros generan. Sería lógico que se beneficiaran de los conocimientos adquiridos, de las medidas adoptadas y de los acuerdos lanzados.

El **cuarto** obstáculo es que la posibilidad abierta a los parlamentarios nacionales para conocer realidades ajenas e incluso influir sobre ellas debería ser sistemáticamente explotada por los respectivos Parlamentos nacionales, seleccionan de aquellos de entre sus miembros que, más allá de sus funciones nacionales quisieran y pudieran arrojar una mirada atenta e ilustrada sobre realidades que, son cada vez más próximas.

Es así que la diplomacia parlamentaria se encuentra por lo pronto con dos retos fundamentales, relacionados entre sí: la vertebración del nuevo orden mundial y la salvaguardia de la paz, la democracia y los derechos humanos.

CONCLUSIONES

Los parlamentos necesitan un enérgico proceso de modernización que otorgue el debido valor a los plazos para la toma de decisiones, sin sacrificar la representación. La velocidad de las comunicaciones ha determinado el fenómeno del aplastamiento del tiempo. Las ideas, las personas, los bienes viajan a una velocidad especialmente elevado, inimaginable al amanecer del parlamentarismo moderno. Si las instituciones políticas democráticas no adoptan para sus procedimientos una velocidad análoga a la sociedad civil, corren el riesgo de llegar a decisiones inútiles, porque una decisión atrasada se vuelve inútil, mientras que una política más lenta que la sociedad se transforma en un estorbo para las relaciones económicas y sociales. El valor del tiempo marca la distancia entre el hoy y el siglo que vio nacer la representación parlamentaria moderna.

La magnitud de las implicaciones para la diplomacia parlamentaria no debe subestimarse, puesto que intensificaron el diálogo, el intercambio de informaciones y el conjunto de relaciones y contactos en un contexto tan complejo como el del mundo actual.

El futuro próximo de la diplomacia parlamentaria podría enfrentarse con el riesgo de desperdiciar energías en una infinidad de encuentros e iniciativas no coordinadas entre sí. Las conferencias de los presidentes de los Parlamentos deberían asumir dicha tarea. Cada presidente, tras haber escuchado por separado a las delegaciones nacionales, podría redactar un primer protocolo que propusiera un orden entre las diversas iniciativas.

En el complejo entramado actual de las relaciones internacionales, caracterizado por un progresivo y positivo proceso de aproximación e integración, la diplomacia parlamentaria es la traducción inevitable e indispensable del acercamiento entre legisladores nacionales. Al final, de ellos, de sus opiniones, de sus convicciones, de sus informaciones depende el proceso democrático de formación de la correspondiente voluntad estatal y comunitaria. No son sólo las asambleas parlamentarias las que les ponen en contacto, pero quizá son ellas las que lo hacen de una manera más regular y con mayor exigencia. El cuidado y la atención que en consecuencia merecen es el obligado reflejo de

una constatación: el intenso “roce” que las Asambleas Parlamentarias favorecen ha mostrado ya sus frutos en una versión más fluida y con menos confrontaciones de las relaciones internacionales. Aunque sólo fuera por eso, su existencia estaría más que justificada.

Este tipo de diplomacia podría dar lugar a resultados muy interesantes tanto para el parlamento como para la política exterior mexicana, siempre y cuando los encuentros y el desempeño sea ejecutado en estrecha coordinación con el gobierno, principal responsable en la materia.

Para que la diplomacia parlamentaria sea útil, hay que tener fe en ella y en sus posibilidades, y hay que tomarse en serio y con interés su planificación y ejecución. Si la diplomacia del Parlamento se estudia y se desarrolla con sentido de Estado; si se realiza en estrecha coordinación con la diplomacia gubernamental, si se aprovechan con inteligencia e imaginación las originales oportunidades que el mundo parlamentario ofrece en materia de relaciones exteriores, y muy especialmente, si se saca partido del principio de autonomía parlamentaria que inspira el funcionamiento de las cámaras, entonces podremos obtener grandes beneficios y abrir nuevos caminos en el complicado y complejo mundo de las relaciones exteriores.

Desde esta perspectiva podemos afirmar que la diplomacia parlamentaria se convierte en una vía para impulsar las relaciones institucionales entre las Cámaras Legislativas, constituye hoy en día un instrumento novedoso y útil al servicio de los Parlamentos y de los pueblos para fomentar las relaciones de amistad y de cooperación y para defender ese mínimo común denominador de principios democráticos que todos los países del mundo deben respetar. Como ha señalado Trillo Figueroa “la diplomacia parlamentaria no debe, por lo tanto, contemplarse con recelos o reticencias, sino que ha de ser comprendida y estimulada, porque no es sino un medio novedoso e idóneo puesto al servicio de los Parlamentos y de los Estados para facilitar el diálogo entre los mismos a través del continuo intercambio de ideas y de la búsqueda de soluciones a los eventuales conflictos de intereses”.

Se puede afirmar que la diplomacia moderna ha dejado de ser una tarea individual y estrechamente ligada al Jefe del Poder Ejecutivo que acredita a sus representantes, para convertirse en una labor de equipo en la que se integran una amplia serie de personas y de estructuras al servicio de los intereses de todo el Estado y de la sociedad; y ello supone que esas estructuras han de estar atentas a todas las dimensiones que conforman la compleja realidad en la que se desarrolla las relaciones internacionales contemporáneas. El auge de la diplomacia parlamentaria es consecuencia del imparable proceso de democratización de la política exterior. El gobierno dirige la política exterior pero los órganos representativos la controlan, lo respaldan, la estimulan o la censuran. Además, el principio de autonomía legislativa permite un cierto margen de actuación independiente del Parlamento en este campo. Con todo, la diplomacia parlamentaria complementa a la gubernamental y se planifica y ejecuta en estrecha coordinación con el Presidente y el representante del despacho correspondiente, junto con las Cámaras.

BIBLIOGRAFÍA

- Berlín, Francisco, *Estructura y servicios de apoyo del Poder Legislativo*, Cámara de Diputados-UNAM, México, 1994.
- Berman M., Johnson, *Diplomáticos sin Embajada. Una ayuda para el mundo*, Ediciones Tres Tiempos, Buenos Aires, 1979, partes 1 a 3.
- Blanco, Villata, *Protocolo y Ceremonial*, Círculo Italiano, Buenos Aires, 1996.
- Bobbio, Norberto , *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Cabrera, Jesús, *La diplomacia parlamentaria y el protocolo coadyuvante*, 1996.
- Cahier, Philippe ,*Derecho Diplomático Contemporáneo*. Madrid, Ediciones Rialp, 1965.
- Cid Capetillo Ileana y De Los Ángeles Marques María, *Lineamientos para la elaboración de tesis profesional*, UNAM, FCPyS, 1999.
- López-Coterilla, Vicente, *Las nuevas formas de la diplomacia en un mundo globalizado: El caso de México*, Tesis para obtener el título de Lic. en Relaciones Internacionales, México, 1996.
- De la Rúa, Fernando, *El Parlamento. Garantía de la Democracia*, Cámara de Diputados-UNAM, México, 1996.
- Del Arenal, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1994.
- Depetre, José, *Derecho Diplomático*, México, Porrúa, 1952.
- Duverger, Maurice, *La monarchie republicane*, París, 1974.
- Fernández, Carlos, *Metodología de la Investigación*, Mc Graw Hill, México, 2003.
- Fernández, José, *El Poder Legislativo*, UNAM, 2002.
- Fernández, José, *Filosofía Política de la Democracia*, Fontamara, México, 1997.
- Fix-Zamudio, Hector, *La Función Actual del Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1996.
- Fix-Zamudio, Hector, *Algunas reflexiones sobre el principio de la división de los poderes en la Constitución Mexicana*, UNAM, México, 1987, tomo II.

- Goode, William, *Métodos de Investigación Social*, Trillas, México, 1996.
- González, Susana, *Manual de reducción e investigación documental*, Trillas, México, 1998.
- Hamilton y Langhorne, *The practice of Diplomacy: its evolution, theory and administration*, Routledge, Londres, 1995, Caps. 1,2,4 y 7.
- Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. José Antonio González Casanova, Ariel, 1997
- Hopmann, Terrence P., *Teoría y Procesos en las Negociaciones Internacionales*, PNUD-CEPAL, Chile, 1990.
- Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Martínez, Miguel, *La diplomacia parlamentaria y la construcción de la paz*, Extra, Madrid, 1999.
- Mattingly, Garret, *La Diplomacia Del renacimiento*, Instituto de Estudios Politicos, Madrid, 1970, Caps. 1 y 2.
- Moreno, Ismael, *La Diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica- Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.
- Morgenthau, Hans, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, GEL, Buenos Aires, 1987.
- Newson, David, *La diplomacia y la democracia norteamericana*, GEL, 1989, Caps. 4, 5 y 6.
- Nicolson, Harold, *La Diplomacia*, FCE, México, 1994.
- Orozco, Miguel, en *Diplomacia Parlamentaria*, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, 2001, num. 62-63
- Parlamentarismo y Presidencialismo*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN).
- Remiro, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Sagu, Madrid, 1984.
- Solana, Fernando, *Seis años de Diplomacia Parlamentaria, 1994-2000*” Senado de la República, 2002..
- Thayer, Charles, *Diplomat*, Harper and Brothers Publishers, NY, 1959, Caps. 1, 8, 11 y 18.

Valencia Salvador, *El Poder Legislativo en la Actualidad*, H. Cámara de Diputados y UNAM, México, 1994.

Velázquez, Rafael, *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?*, Plaza y Valdés, 2002.

Zartman, William, Berman, Maureen, *The practical negotiator*, New Heaven and London Yale University Press, 1982.

REVISTAS U OTRAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1998

Castañeda, Jorge, *Los ejes de la Política Exterior de México*, en nexos, diciembre 2001.

Derechos del Pueblo Mexicano. *México a través de sus Constituciones*, tomo IX, México, Editorial Porrúa.

Gaceta Parlamentaria del día martes 19 de nov de 2002, no. 78.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999;
<http://www.cddhcu.gob.mx/pdfs/178.pdf>

Revista Mexicana de Política Exterior, num. 43, 1994

Revista Mexicana de Política Exterior no. 62-63.

[www. Europarl.eu.int](http://www.Europarl.eu.int)

gaceta.cddhcu.gob.mx

www.parlamento.gob.uy/m/uip

www.parlamento.gob.uy/m/uip

www.juridicas.unam.mx

www.un.org/spanish/kosovo/953920.pdf

www.copa.qc.ca/espagnol/quisommes-esp/historique-esp/index.html

www.congreso.es/internacional/asambleas/inf-gral-4.html

www.parlatino.org.br/index.html

Valencia Salvador, *El Poder Legislativo en la Actualidad*, II. Cámara de Diputados y UNAM, México, 1994.

Velázquez, Rafael, *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?*, Plaza y Valdés, 2002.

Zartman, William, Berman, Maurcen, *The practical negociator*, New Heaven and London Yale University Press, 1982.

REVISTAS U OTRAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1998

Castañeda, Jorge, *Los ejes de la Política Exterior de México*, en nexos, diciembre 2001.

Derechos del Pueblo Mexicano. *México a través de sus Constituciones*, tomo IX, México, Editorial Porrúa.

Gaceta Parlamentaria del día martes 19 de nov de 2002, no. 78.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999;
<http://www.cddhcu.gob.mx/pdfs/178.pdf>

Revista Mexicana de Política Exterior, num. 43, 1994

Revista Mexicana de Política Exterior no. 62-63.

[www. Europarl.eu.int](http://www.Europarl.eu.int)

gaceta.cddhcu.gob.mx

www.parlamento.gob.uy/m/uip

www.parlamento.gob.uy/m/uip

www.juridicas.unam.mx

www.un.org/spanish/kosovo/953920.pdf

www.copa.qc.ca/cspagnol/quisonmes-esp/historique-esp/index.html

www.congreso.es/internacional/asambleas/inf-gral-4.html

www.parlatino.org.br/index.html

www.nato-pa.int/

www.cidob.org/castellano/publicaciones/afers/59anexos6.html

www.un.org/spanish/abouton/organs/ga/54/a54192.pdf

www.parlamentoandino.org/

www.internationalparliament.org/espanol/index.html

www.un.org/spanish/kosovo/a53920.pdf

www.norden.org/web/3-/-raad/uk/index.asp2.m=upper3lang=6

www.baltasam.org/cover.htm

www.sadcpf.org/about/history.asp

www.arab-ipu.org/english/