



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**FORMACIÓN DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS INTERNACIONALES Y SUS
APORTACIONES A LA POLÍTICA EXTERIOR. EL CASO DE MÉXICO**

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORA EN RELACIONES
INTERNACIONALES

PRESENTA
MARÍA AMPARO CANTO GONZÁLEZ

TUTOR PRINCIPAL
DRA. ROSA MARÍA VILLARELLO REZA
FCPyS/UNAM

COMITÉ TUTORAL
DR. JOSÉ ANTONIO MURGUÍA ROSETE
FCPyS/UNAM

DR. RICARDO MÉNDEZ SILVA
FCPyS/UNAM

DRA. ROSA MARÍA VILLARELLO REZA
FCPyS/UNAM

DRA. LAURA ZAMUDIO GONZÁLEZ
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

DR. ALFONSO SÁNCHEZ MUGICA
FCPyS/UNAM

DR. RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

DR. EDUARDO EUGENIO ROLDÁN ACOSTA
FCPyS/UNAM



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

A mi muy querido esposo Francisco Tomás Gutiérrez Vidal, a mis hijos Yanci y Paco y a mis nietos Arantza y Damián por su apoyo y compañía. Son como yo esperaba que fueran.

A mi amiga, colega y tutora Dra. Rosa María Villarello por su respaldo académico. A los integrantes del Comité Tutorial, Dr. José Antonio Murguía Rosete, Dr. Ricardo Méndez Silva, Dra. Laura Zamudio González, Dr. Alfonso Sánchez Mugica, Dr. Rafael Velázquez Flores y Dr. Eduardo Roldán Acosta por acceder a leer este trabajo y por sus comentarios. A mi querido maestro Héctor Cuadra con mucho cariño y admiración.

Al Senado de la República, especialmente a los legisladores de los años 2000 al 2012, por haberme dado la oportunidad de completar mi desarrollo profesional. A la muy querida Ex Senadora Silvia Hernández por darme horas de su valioso tiempo al igual que al ex Secretario General de la Unión Interparlamentaria y gran amigo Anders Johnsson.

A mi admirada amiga Rosario Green, por sus enseñanzas siempre muy puntuales. A todos les aprecio su valioso respaldo a este sueño que finalmente se hace realidad.

RESUMEN

Los cambios que se produjeron en la estructura mundial de la segunda posguerra, la aparición de parlamentos interesados en participar en cuestiones internacionales y que significaron un cambio a profundidad en las relaciones de la comunidad internacional, en la medida en que la política se internacionalizó, hizo aparecer a la diplomacia parlamentaria y como parte sustantiva a las asambleas parlamentarias internacionales

El propósito de la investigación fue analizar el papel de las Asambleas Parlamentarias en la institucionalización y el desarrollo del sistema político internacional, especialmente su impacto en la política exterior y si ello ha servido para conformar una nueva y diferente forma de entender las relaciones internacionales. Asimismo, buscó analizar el caso de México en su desempeño internacional a través del Congreso de la Unión y en concreto del Senado. A ello se le ha denominado parlamentarismo internacional.

La hipótesis general del trabajo fue que el Parlamentarismo Internacional es una contribución importante para la política exterior en la medida que la democratiza al involucrar a los representantes del pueblo en la toma de decisiones, la acerca a la ciudadanía en general e introduce a los parlamentarios en un conocimiento más amplio del mundo. Sin embargo, hasta el momento su influencia como jugadoras en la Política Exterior no se ve reflejada en un cambio perceptible de la estructura mundial.

La tesis definió a la diplomacia parlamentaria como la participación del Poder Legislativo y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la Política Exterior del Estado y a las Asambleas o Instituciones Parlamentarias Internacionales como nuevas estructuras institucionales que se construyen sobre el esquema de los derechos y las libertades fundamentales, del pluralismo político y de la participación de la sociedad.

Es a través de las Asambleas que los parlamentarios pueden ejercer una mayor influencia en la Política Exterior que en cualquiera otra de las actividades de la diplomacia parlamentaria

La tesis abordó el origen formal de estas Asambleas desde la Conferencia de París que crea la Unión Interparlamentaria, los años cincuenta donde comienza un mayor acceso de otros actores en las organizaciones gubernamentales hasta nuestros días.

El cada vez más grande número de las Asambleas puede considerarse como una “dimensión parlamentaria, aunque todavía su papel permanezca limitado.

Un paradigma de la política mundial basado entre otras cosas, en la relaciones parlamentarias, idea que la autora propuso, podría corroborar la idea de que hay una necesidad de más actores porque los Estados son ya incapaces de resolver ellos solos los problemas.

La contribución del parlamentarismo internacional y su impacto en la Política Exterior se estima en que su categorización ayuda a conocer en parte la evolución del sistema mundial. A través de ella se puede hacer una nueva lectura de fenómenos como la integración y la globalización y cómo se desarrollan, o sea darles una nueva perspectiva, en este caso parlamentaria. El papel de las Asambleas Parlamentarias en la Política Exterior es hacerla más democrática en función de que los parlamentarios son los representantes de la gente y sus atribuciones tienen que ver con la transparencia y la observación del ejercicio de la política exterior de los gobiernos. Parlamentos fuertes hacen democracias fuertes.

El aporte de la tesis consiste en que el tema está poco abordado en las relaciones internacionales y, menos en el contexto de la Política Exterior de México. La experiencia laboral relatada a lo largo del trabajo es una información que difícilmente se encuentra en otros textos, a la par del análisis jurídico del tema y sobre todo su evolución.

Otros aportes fueron las consideraciones respecto al trabajo de los foros existentes y sobre todo aquellos de los que México es parte para mejorar la participación de los parlamentarios y darle un mayor impacto a su presencia, a nivel internacional.

La estructura capitular que presenta el trabajo está dividida, en primer lugar (en el capítulo 1), en los aspectos teóricos y en los conceptos que se utilizaron para el desarrollo del tema. El trabajo aborda las diferentes corrientes de pensamiento que han sustentado los cambios en la estructura mundial a partir de la posguerra. Igualmente se planteó en cuál de los sistemas políticos florece mejor el parlamentarismo internacional: En el Parlamentario, el Presidencial o el Mixto.

El tema de los parlamentos sensibles al género fue abordado en la medida que ha habido un aumento sustancial en el número de mujeres que participan en actividades políticas

El capítulo 2 abordó la visión de los nuevos actores internacionales y sobre todo el papel de los parlamentos como organizaciones internacionales.

El capítulo 3 tuvo como propósito reflexionar si los foros parlamentarios podrían ser sujetos de Derecho Internacional y, en su caso, cuáles serían los beneficios para ellos y para la comunidad internacional. En este capítulo se presentaron las debilidades y fortalezas del parlamentarismo internacional, así como sus retos y finalmente el último capítulo se dedicó a la experiencia mexicana desde sus primeros pasos.

La conclusión general fue que esta materia ha avanzado mucho más en la práctica que en la teoría. El paradigma parlamentario, a partir de las reflexiones de este trabajo, fue que es un conjunto de convicciones que los estudiosos de las Relaciones Internacionales comparten y la primera es que la presencia de los parlamentos ha tenido un efecto importante pues responde a las demandas de un mundo globalizado, interconectado e interdependiente.

Puede afirmarse que el parlamentarismo internacional ha estado presente en las diferentes etapas de los cambios de la estructura internacional a partir de la posguerra y que el paradigma del siglo XXI en materia de Relaciones Internacionales es que hay nuevos actores en este campo y que entre ellos los parlamentarios están cada vez más cerca de la toma de decisiones.

Por último, la investigación fue bibliográfica, de campo a través de diversas entrevistas a parlamentarios y una experiencia personal de alrededor de 12 años de diplomacia parlamentaria

ABSTRACT

The changes in the world structure of the second postwar, the appearances of parliaments interested in participating in international affairs, which were a big change in the relations of the international community, as far as politics became international, made the parliamentary diplomacy appear and as a substantive part of it the International Parliamentary Assemblies.

The purpose of the investigation was to analyze the role of the International Assemblies in the institutionalization and development of the international political system, specially its impact in foreign affairs as well as if it has been useful to shape a new and different way to understand international relations. Likewise, it searched to analyse the case of Mexico in its international performance through Congress in general and the Senate in particular. This is known as international parliamentarism.

The general hypothesis of the thesis was that international parliamentarism is an important contribution for foreign affairs in as much as it makes it more democratic involving representatives of people in decision making, getting closer to the citizenship and letting parliamentarians know the world more profoundly. However, until now its influence as players in foreign affairs has not been reflected in a perceptive change in the world structure.

The thesis defines parliamentary diplomacy as the participation of the Legislative power and its organs in the definition, control and execution of foreign affairs. The Assemblies were defined as new institutional structures built on the fundamental rights and liberties, political pluralism and participation of society.

It is through these Assemblies that parliamentarians can exert a bigger influence in foreign affairs, that in any other activity of parliamentary diplomacy.

The investigation went to the origins of the Assemblies since the Paris Conference that created the Interparliamentary Union, passing through

the 50s when a larger amount of other actors appeared in the governmental organizations up to now

The more numerous Assemblies in our days, can be considered as a parliamentary dimension, even though they still have a limited role to play.

A paradigm of world politics based, among other things, in parliamentary relations, as the autor proposed, might confirm the idea of the need of more and more actors now because States are not capable to solve themselves the problems.

The contribution of international parliamentarism and its impact in foreign affairs has to do with the categorization presented in the paper which helps to understand partly the evolution of the world system. Through it we can make a new reading of different phenomena such as integration and globalization and how they develop. That is, giving them a new perspective, in this case a parliamentary one. The role of the Assemblies is to make foreign affairs more democratic, in as much as parliamentarians are people's representatives and their attributions have to see with accountability and transparency of governments. Strong parliaments make strong democracies.

The author says that the theme has not been studied in international relations and less if it relates to the mexican foreign politics. her job experience along the paper is an information that is not found very easily in other texts, as well as the law analysis and its evolution.

Another contributions were the considerations in respect to the performance of the existing Assemblies and above all about those of which Mexico is a member of, to enhance the participation of parliamentarians and give them a bigger impact of its presence at the international level.

The chapter structures presented is divided, in the first place, in the theoretical aspects, the concepts used in the development of the theme. The investigation goes through the different currents of thought or doctrines that have supported the changes in the world structure from the poswar on. Likewise, the different political systems worldwide were analysed in order to see which of them gave the best

floor for the flourishing of the international parliamentarism: the parliamentarian, the presidential or the semi-parliamentarian systems.

Parliaments sensitive to gender were included taking in account the growing number of women participating in politics now.

Chapter 2 went on describing the new vision of new international actors and above all the role of parliaments as international organizations.

The purpose of Chapter 3 was to elaborate a reflexión if parliamentarian fora can be an International Law subject and, if it were the case, which the benefits would be for them and for the international community. Weaknesses and strenghts were included as well as the challenges of the international parliamentarism and finally the last chapter was dedicated to the mexican experience.

The general conclusión is that this subject has advanced more in practice tan in theory. The parliamentary paradigm, from the point of view of this thesis, was that this is a set of beliefs that International Relations scholars share and that the first one is that the presence of parliaments has had a very important effect because it responds to the demands of a globalized, interconnected and interdependent world.

We can affirm that international parliamentarism has been present in different times of the changes of the international structure coming from the postwar and that the XXI Century paradigm in international affairs is that there are new actors in this field and that among them parliamentarians are closer and closer to the decisión making process.

Finally, the research was done through bibliographical consultation, interviews with parliamentarians and a personal experience in parliamentary diplomacy of about 12 years.

INDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL	1
PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN	4
Problema de Investigación	
Formulación del Problema	
Objetivo General de la Investigación	
Objetivos Específicos	
Justificación y delimitación de la investigación	
Marco de referencia de la investigación	
Marco teórico	
Marco conceptual	
Estado del arte	
Tipo de investigación	
Hipótesis de la investigación	
Fuentes de información	
CONTENIDO CAPITULAR	15

CAPÍTULO 1.- LA REALIDAD INTERNACIONAL DE LA II POSGUERRA. LA APARICIÓN DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS INTERNACIONALES

17

1.1 INTRODUCCIÓN

1.2 LA ESTRUCTURA MUNDIAL Y EL MUNDO DE LOS PARLAMENTOS

1.2.1 Definiciones de Diplomacia Parlamentaria

1.2.2 Las Instituciones Parlamentarias Internacionales. El Parlamento Internacional

1.2.3 Las Instituciones Parlamentarias Internacionales. La democracia, la regionalización y la globalización

1.3 LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y LA DIPLOMACIA FORMAL

1.4 DIFERENTES CORRIENTES DE PENSAMIENTO

1.4.1 Teorías de las relaciones internacionales que podrían aplicar al trabajo internacional de los parlamentos

1.4.2 La teoría realista

1.4.3 Otras doctrinas

1.5 SISTEMAS POLÍTICOS Y LOS PARLAMENTOS

1.5.1 El sistema parlamentario

1.5.1.1 Características

1.5.1.2 Líneas de Política Exterior

1.5.2 El sistema presidencial

1.5.2.1 Características

1.5.3 El sistema mixto o semi presidencial

1.5.4 Consideraciones sobre los sistemas

1.5.5 El Senado y sus funciones en sistemas parlamentarios

1.5.5.1 El Bundesrat alemán

1.5.5.2 El Senado italiano

1.5.5.3 El modelo canadiense.

1.5.5.4 El Senado de Estados Unidos

1.5.6 Los regímenes políticos y el trabajo parlamentario internacional. Ejemplos de aplicación

1.6 PARLAMENTOS SENSIBLES AL GÉNERO

1.7 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2.- LA NATURALEZA DE LOS PARLAMENTOS. CLASIFICACIONES DE ACUERDO A DIFERENTES ANALISTAS Y ORGANISMOS

80

2.1 INTRODUCCIÓN

2.2 NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL A PARTIR DE LA II GUERRA MUNDIAL

2.3 LA CLASIFICACIÓN DE LAS ASAMBLEAS

2.4 LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. EL COMIENZO DE LA HISTORIA

2.5 LOS PARLAMENTOS DE LA POSGUERRA

2.6 LOS PARLAMENTOS DE LOS BLOQUES

2.7 LOS PARLAMENTOS DE LA GUERRA FRÍA

2.8 LOS PARLAMENTOS DE LA GLOBALIZACIÓN. UN SOLO MUNDO

2.9 LOS FOROS MULTILATERALES Y EL PAPEL DE LAS ASAMBLEAS

2.10 OTRAS PROPUESTAS DE CLASIFICACIÓN

2.11 ORGANISMOS INTERNACIONALES NO PARLAMENTARIOS

2.12 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 3.- EL DERECHO INTERNACIONAL EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO INTERNACIONAL

142

3.1 INTRODUCCIÓN

3.2 LOS SUJETOS DE DERECHO INTERNACIONAL

3.3 LOS NUEVOS ACTORES

3.4 LOS RETOS

3.5 DEBILIDADES Y FORTALEZAS DEL TRABAJO PARLAMENTARIO. LOS CASOS DE LA UIP DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS

3.6 LAS APORTACIONES DEL PARLAMENTARISMO A LA POLÍTICA EXTERIOR

3.7 OTROS IMPACTOS

3.8 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 4.- EL CASO DE MÉXICO. EL TRÁNSITO DE UN PRESIDENCIALISMO TODOPODEROSO AL DE UN CONGRESO FORTALECIDO Y MÁS INDEPENDIENTE

181

4.1 INTRODUCCIÓN

4.2 EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO DE FINES DE SIGLO XX

4.3 LA POLÍTICA EXTERIOR DESDE EL PODER LEGISLATIVO. EL SENADO DE LA REPÚBLICA

4.4 LAS INICIATIVAS DE REFORMA DE LA GESTIÓN DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

4.5 MARCO JURÍDICO ACTUAL

4.6 LAS COMISIONES DE RELACIONES EXTERIORES

4.7 FACULTADES DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO EN MATERIA DE DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

4.7.1 Coordinadores entre las dos cámaras

4.7.2 Reglas de integración y funcionamiento de las delegaciones

4.7.3 La agenda internacional

4.7.4 Delegaciones en eventos internacionales

4.7.5 Objetivos de las delegaciones

4.8 LOS INFORMES DE LAS DELEGACIONES

4.9 PRESUPUESTO PARA LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES

4.10 LA EVALUACIÓN DEL TRABAJO DE LAS DELEGACIONES

4.11 ACTIVIDADES INHERENTES A LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL SENADO

4.12 FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN POLÍTICA EXTERIOR

4.13 UNA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO

4.14 NUEVOS EQUILIBRIOS ENTRE LOS PODERES

4.15 LAS RELACIONES PARLAMENTARIAS MAS IMPORTANTES PARA MÉXICO

4.15.1 Las relaciones parlamentarias entre Estados Unidos y México

4.15.2 El Parlamento Latinoamericano

4.15.3 La Unión Interparlamentaria

4.16 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES GENERALES

243

BIBLIOGRAFÍA

249

INTRODUCCION DENERAL

¿Cuál es la razón por la cual vale la pena adentrarse en el estudio del parlamentarismo internacional? ¿Qué son y significan este tipo de cámaras plurinacionales que cada día se multiplican y pareciera que ya empiezan a ser demasiadas? Todo depende desde la perspectiva como se las aborde, si desde un punto de vista histórico, político, jurídico o como una consecuencia inevitable del desarrollo de las relaciones internacionales.

A más de 100 años de haberse creado la Unión Interparlamentaria y 50 del nacimiento de las demás, hay elementos suficientes para poder tener una perspectiva para realizar un acercamiento histórico en torno a cómo ha sucedido este fenómeno.

Desde cualquiera de las perspectivas señaladas, en particular la histórica y la política, el análisis puede ser muy interesante si lo vemos como un fenómeno ligado a un cambio social institucional y político de ámbito universal. Lluís Maria de Puig, uno de los teóricos del tema del parlamentarismo nos dice:

“Es el rebasamiento definitivo del concepto “nacional” de la política, de aquello que estaba convenido en llamar *política exterior*. Estos parlamentos son el signo incontrovertible de un cambio profundo en las relaciones de la comunidad internacional... Vemos entonces... una posibilidad de explorar desde el interior la nueva era de la globalización y las estructuras institucionales que suscita y exige, a fin de comprender exactamente la evolución del contexto geoestratégico mundial,

pero también de situarnos correctamente frente a las perspectivas del futuro.”¹

A la luz del análisis que nos proponemos hacer de los foros parlamentarios, deberemos tener una idea más clara de lo que les depara el futuro a este tipo de parlamentos que entrarán cada vez más a un ámbito global, de carácter mundial. De Puig lo llama una nueva dimensión de las relaciones internacionales. Pero lo más importante es hacer un acercamiento a su impacto en la política exterior en específico y a las relaciones internacionales en general.

Esa internacionalización de la política ha venido a cambiar el panorama global, toda vez que los paradigmas a los que hemos estado acostumbrados han estado transformándose, creando otro tipo de lo que ahora se conoce como “gobernanza”. El Estado clásico, autárquico, soberano ha cedido terreno reagrupándose entre ellos y compartiendo sus soberanías como en el caso de la Unión Europea. Es una nueva era de cooperación y de integración regional que implica un cierto grado de control parlamentario por asambleas inscritas en un marco supranacional.

En este sentido, puede decirse que estas referencias se aplican mejor para foros con asambleas de sistemas parlamentarios, básicamente el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa, ya que aquellas con sistemas presidenciales tienen menores potenciales de control porque los gobiernos de estos sistemas de gobierno no ceden mucho y en realidad no están inmersos en la cooperación e integración regional todavía más allá del ámbito económico. No hay que olvidar que si ha habido un esfuerzo notorio en América Latina es el de la integración, que no ha terminado de concretarse como en el caso de la Unión Europea, o de otros ejemplos como el de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático.(ASEAN). Sin embargo, hay nuevas iniciativas que apuntan a mayores logros como el caso de la Alianza del Pacífico.

Desde el punto de vista jurídico, la referencia ineludible es el Derecho Internacional Público y el papel que juegan las organizaciones internacionales en este momento. Si aceptamos que las organizaciones internacionales como “clubes de gobiernos” ya han

¹ De Puig, Lluís Maria, *Les Parlements Internationaux*, Estrasburgo, Francia, Editions du Conseil de L'Europe, 2008, pp. 7 y 8

sido rebasadas y que incluso ellas mismas, como las Naciones Unidas, se han planteado su reforma, no sólo hacia adentro, sino también a través de una mayor aceptación por parte de órganos de la sociedad civil, es que crece la importancia de las asambleas parlamentarias internacionales.

Un tema a desarrollar en el contexto de esta investigación es el impacto o la contribución de estas asambleas a la Política Exterior, que en algunos casos será evidente por el trabajo visible que han hecho pero que, en otros no lo es tanto, esto implica la necesidad de reflexionar sobre cómo obtener el mejor resultado.

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

Problema de Investigación

Los cambios que se produjeron en la estructura mundial de la segunda posguerra, la aparición de parlamentos interesados en participar en cuestiones internacionales y que significaron un cambio a profundidad en las relaciones de la comunidad internacional, en la medida en que la política se internacionalizó, hizo aparecer una nueva figura identificada como Diplomacia Parlamentaria, entendida como las diferentes formas de relación entre parlamentos.

La interdependencia y la permeabilidad de las fronteras nacionales se perciben como resultado de la gran expansión de los medios de comunicación y de información. Igualmente, en los últimos años la cooperación bilateral y multilateral y la creación de muchos foros y mecanismos han hecho crecer a un gran número de actores.

Hoy es un lugar común decir que la actividad internacional del Estado es cada vez más intensa como resultado de la globalización y la interdependencia y que ello ha motivado una mayor presencia de otros actores, tales como la academia, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y por supuesto los Congresos.

Estamos en el umbral de una nueva era de las relaciones internacionales en donde los nuevos actores están cobrando un papel preponderante, así como nuevos temas que hay que tomar en cuenta. Asimismo, la dinámica del mercado ha traído nuevas formas de relacionarse entre las sociedades y los seres humanos; la tecnología ha cambiado la forma de hacer las cosas, entre ellas la política.

También se dice que el reto es mayor en la medida en que la Política Exterior se enfrenta al desafío de definir una agenda internacional que responda al interés nacional.

Formulación del problema

Derivado de la investigación, han surgido preguntas que nos pueden ayudar a plantear bien el tema tales como:

¿Qué es la Diplomacia Parlamentaria y qué lugar ocupan las organizaciones parlamentarias en ella?

¿Cuál es el origen de las relaciones parlamentarias internacionales?

¿Cuáles son los antecedentes de la creación de los foros parlamentarios internacionales?

¿Qué influencia tuvo el contexto internacional de la posguerra en el desarrollo del parlamentarismo?

¿Falta la teoría en la Diplomacia Parlamentaria?

¿Hay nuevos paradigmas?

¿Cuáles son los retos actuales para este fenómeno?

¿Cómo vamos a proceder para tener una primera sistematización y establecer las características y el papel en la Política Exterior de este nuevo tipo de parlamentarismo?

¿Las primeras organizaciones internacionales que aparecieron precisamente a fines del siglo XIX y en la primera mitad, la Unión Interparlamentaria y la de la Commonwealth, provocaron modificaciones o cambios sustanciales en el sistema mundial?

¿Cuáles son los paradigmas que se plantearon las primeras organizaciones parlamentarias?

¿Cuál ha sido la evolución de las asambleas parlamentarias y cuál es su estado actual?

¿Cuáles son los organismos parlamentarios internacionales que más beneficios aportan a los congresos nacionales?

¿Cuál es el impacto real de los instrumentos internacionales que se obtienen como resultado de las reuniones parlamentarias, trascienden o no trascienden?

¿Los nuevos actores, como los congresos, han sido elementos cruciales en los cambios en las relaciones internacionales?

¿Cuáles son las aportaciones del parlamentarismo internacional y su impacto en las Relaciones Internacionales?

¿El Congreso mexicano coadyuva al buen desarrollo de la Política Exterior?

¿Qué objetivos persigue el Congreso en su Diplomacia Parlamentaria?

¿Cuál es el costo-beneficio?

¿Podríamos hablar ya de impactos reales derivados de la acción parlamentaria del Congreso mexicano?

Objetivo General de la investigación

En la coyuntura actual, la idea es contribuir a la discusión sobre los aportes de otras formas de hacer Política Exterior. En este caso nos referiremos al impacto que ha tenido la aparición de las asambleas parlamentarias y procuraremos darle una explicación a su presencia en el tiempo, estudiando cómo se ha dado el fenómeno.

En este sentido, el objetivo de la investigación consiste en analizar el papel de las Asambleas Parlamentarias en la institucionalización y el desarrollo del sistema político internacional, especialmente su impacto en la Política Exterior y si ello ha servido para conformar una nueva y diferente forma de entender las Relaciones Internacionales y en este contexto, estudiar intelectual y empíricamente el caso de México, a través de experiencias concretas en el ejercicio de su Diplomacia Parlamentaria y particularmente de su participación en foros parlamentarios internacionales.

Objetivos específicos

Desentrañar las causas de su aparición, situarla en el tiempo y en el espacio y preguntarnos si esta aparición ha dado lugar a cambios importantes que hayan hecho más o menos estables las condiciones del mundo.

Estudiar la estructura mundial en los años posteriores a la II Guerra y correlacionarla con las acciones de los foros parlamentarios para conocer el efecto causado.

Revisar el status jurídico de los foros para conocer cuáles son las bases formales o informales de su actuación

Conocer qué tanto ha abonado el parlamentarismo internacional al desempeño del Congreso mexicano, tanto a nivel externo como interno, y que ha sido más relevante, el beneficio o el costo de esa participación.

Justificación y delimitación de la investigación

De acuerdo con el Informe Parlamentario Mundial que la Unión Interparlamentaria y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo realizaron en 2010 y 2011 y presentaron en 2012, 190 de entre 193 países contaban con alguna forma de institución parlamentaria y en total habían más de 46,000 representantes en todo el mundo. Esto es muy significativo en la medida que no hay, de hecho, países sin parlamentos, aunque difieran en cuanto a su papel, composición, alcances, facultades y funciones. Esto es así porque todos responden a circunstancias específicas de su interés local.

Los parlamentos son instituciones muy complejas, compuestos de hombres y mujeres de todos los sectores del territorio nacional, buscando cumplir su papel lo mejor posible. Los retos de los parlamentos hoy son más grandes, sobre todo por las presiones que el electorado pone sobre ellos. Hay papeles que sólo a ellos corresponde como elaborar, reformar y revocar leyes y pedirle cuentas al gobierno o sea funciones de control y su desafío es cómo hacer mejor su trabajo de acuerdo a las condiciones cambiantes del mundo

Todos los parlamentos son únicos y son producto de la historia, cultura y evolución de los países. La mayor parte de los parlamentos participa en foros internacionales, regionales, temáticos, etc. desde donde entran en relación con colegas de todo el mundo.

Las asambleas parlamentarias internacionales se han estado formando desde el último cuarto del siglo XX, a excepción de la Unión

Interparlamentaria y hoy hay que ver cuáles de ellas aportan más a mejorar la estructura mundial.

La esencia de las políticas se está tornando cada vez más global pero el proceso político no. Las instituciones políticas fundamentales como los partidos políticos, los institutos electorales, los parlamentos, entre otros, continúan firmemente arraigados en las sociedades nacionales. El Estado-Nación todavía forma la base de la estructura de la cooperación internacional por ejemplo y los parlamentos son las instituciones nacionales garantes de la soberanía. Por lo tanto, es importante que los parlamentos aborden las cuestiones internacionales en sus propios espacios: las asambleas parlamentarias.

Por ello, la intención es que todo este entramado parlamentario internacional que se reseña, sirva para que el parlamentario cumpla con su tarea o mejore su trabajo interna o internacionalmente

Se hará referencia a los cambios que se sucedieron en la Segunda Posguerra y nos concentraremos en el proceso de internacionalización de la política como resultado de la globalización.

La investigación estudiará los ejemplos más emblemáticos de que se tenga conocimiento, empezando desde luego por Europa, ya que este fenómeno comenzó allí.

Nos referiremos básicamente al trabajo de las asambleas parlamentarias internacionales y su participación en la estructura mundial. No se tocarán, más allá de lo mínimo necesario, otro tipo de actividades parlamentarias, como reuniones interparlamentarias, grupos de amistad, visitas de todos los niveles, seminarios, talleres, etc. y otras prácticas que caen más bien en el ámbito de las relaciones internacionales bilaterales.

El estudio de caso partirá del cambio del sistema político mexicano a finales del siglo XX que ha transformado paulatinamente a la política exterior, introduciendo algunos elementos independientes dignos de tomarse en consideración.

La agenda internacional de los parlamentos se estudiará prioritariamente a nivel multilateral. Es decir aquellos temas y relaciones que tienen que ver con los foros internacionales

parlamentarios y los no parlamentarios, particularmente los temas de las Naciones Unidas.

Se partirá de la base que la dimensión parlamentaria en los temas de la Política Exterior ayuda a subsanar el déficit democrático de los grandes temas de la política exterior porque reflejan los diferentes puntos de vista de los electores.

Marco de referencia de la investigación

Marco teórico

Autores varios tratan de ubicar a las relaciones internacionales de acuerdo a diferentes corrientes, con innovaciones y diversos enfoques pero es la praxis social la que obliga a revisar los fenómenos sociales.

Cuadra (2006 dixit) mencionaba en su curso de Teoría de las Relaciones Internacionales del Doctorado en Relaciones Internacionales que Marx decía que teoría y praxis se retroalimentan y que el pensamiento teórico tiene dos tareas: hacer un diagnóstico de la realidad y de allí proponer la utopía y que la utopía más ambiciosa del siglo XX fue precisamente el marxismo.

Hay grandes corrientes de pensamiento a través de las cuales se analizan las relaciones internacionales y por ende la Política Exterior y sus diversos mecanismos; desde el idealismo desarrollado después de la Primera Guerra Mundial y su búsqueda para acabar con la anarquía, la teoría realista de la Segunda Guerra, pasando por otras hasta llegar a las más modernas como las teorías feminista y las ecologistas.

Sin embargo, es demasiado aventurado tratar de forzar el análisis. Las doctrinas formuladas para el análisis de las Relaciones Internacionales tienen todas un valor, pero la diplomacia formal y no formal son mecanismos de trabajo y como tales es difícil que se les pueda relacionar con cualquiera de las doctrinas.

La ausencia de trabajos teóricos en materia de Diplomacia Parlamentaria, de donde podría salir el marco teórico para el

parlamentarismo internacional, hace más difícil esta parte por lo que no creemos responsable aventurarnos en una tarea de esta magnitud.

Marco conceptual

Para los fines de este trabajo se plantean denominaciones concretas además de las puramente referidas a las Relaciones Internacionales, como marco de referencia. Entre otras podemos mencionar:

Método.- conjunto de elementos que sirven para elaborar explicaciones teóricas de los cambios y de la modificación de la estructura mundial.

Relaciones Internacionales.- Rama del conocimiento científico social, cuyo objetivo es desentrañar las causas que han propiciado los cambios en el sistema internacional.

Política exterior.- conjunto de posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. El fundamento de la política exterior es el interés nacional, entendido éste como las necesidades sociales, políticas y económicas que un Estado tiene para su existencia y funcionalidad.

Diplomacia.- El arte de conducir las relaciones entre los Estados. Instrumento del cual se vale la política exterior para lograr sus objetivos.

Diplomacia Parlamentaria.- Diplomacia Parlamentaria se refiere a la participación del Poder Legislativo y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la Política Exterior del Estado. Entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a los parlamentos y a sus miembros o a los parlamentos como instituciones, para aumentar el mutuo entendimiento entre países y mejorar el escrutinio del gobierno. Su objetivo es influir en las decisiones de gobierno a nombre de los ciudadanos.

Asambleas parlamentarias transnacionales o Parlamentarismo Internacional.- Son nuevas estructuras institucionales que se construyen sobre el esquema de los derechos y las libertades fundamentales, del pluralismo político y de la participación de la sociedad. Estas asambleas asumen en gran medida los principios y

mecanismos de la democracia representativa. No legislan como los parlamentos nacionales, con sus excepciones, y son puramente consultivas.

Dimensión Parlamentaria.- Participación de los parlamentos para una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones en política internacional. El mayor número de foros parlamentarios internacionales implica una dimensión parlamentaria importante más no garantiza un impacto acorde al número de ellos.

Globalización.- Proceso socio-histórico, conjunto de fenómenos sociales que evolucionan y se modifican en el tiempo. Tratándose de la dimensión política, la globalización de la economía de mercado induce un salto Estado-territorio y favorece una redistribución de la autoridad política a nivel mundial.

Estructura mundial. Conjunto de elementos de diversos tipos: estados, naciones, organizaciones internacionales de carácter público o privado que, al generar una serie de fuerzas e interacciones como expresión de sus propios papeles, se vinculan y configuran sistemas de relaciones dinámicas por naturaleza –históricos- sujetos a transformaciones (sistema mundial).

Estado del arte

Se cree necesario hacer una investigación sobre este tema en particular ya que es verdad que en los últimos tiempos han proliferado muchos estudios sobre Diplomacia Parlamentaria en general y parlamentarismo internacional en particular, por parte de analistas o parlamentarios de distintos foros, pero en general se trata de investigaciones que si bien abarcan el fenómeno integralmente, no han buscado respuestas a su impacto real en la estructura política mundial, aunque sí han contribuido a resolver problemas entre o intra naciones o de grupos societarios enfrentados por problemas aparentemente irresolubles como el caso del conflicto árabe israelí, por mencionar sólo uno.

En lo que a las asambleas parlamentarias internacionales concierne, hay trabajos de investigación muy importantes y de mucha utilidad. Obras de autores como De Puig y Stivris han contribuido a esclarecer

el fenómeno de una manera muy amplia. Lo más cercano a este trabajo lo encontramos en un largo ensayo titulado *Les Parlements internationaux* de De Puig de mayo de 2008. Igualmente, otro trabajo de conjunto fue el realizado por la Comisión para las Relaciones Parlamentarias y Públicas de la Asamblea Parlamentaria de la Unión de Europa Occidental. Esta Comisión realizó diferentes informes aunque casi todos sobre los parlamentos Europeos.

Todos o por lo menos la gran mayoría de los foros parlamentarios tienen en su página de internet y en sus publicaciones periódicas una gran cantidad de información, especialmente la Unión Interparlamentaria, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Parlamento Europeo. Los Congresos nacionales tienen páginas de internet que consignan su trabajo internacional y donde se puede encontrar alguna información

En la producción académica de México y otros países hay algunos títulos y tesis que han abordado el tema, pero ninguno ha consignado la experiencia de México en este tema y menos de una manera crítica.

La Cámara de Diputados publicó hace algún tiempo un trabajo denominado *Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*, que aporta algunos conceptos.

Los informes de las Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado dan cuenta parcializada de los trabajos de cada una de ellas y la memoria histórica del Senado recogió 12 años de la vida internacional del Senado y no se continuó desde el 2012.

Pocos senadores, protagonistas de momentos importantes en la vida internacional del Senado y menos los diputados, se han sentado a hacer reflexiones que ayuden a avanzar en la práctica internacional.

Por lo anteriormente expuesto, esta investigación pretende contribuir al estado del arte en relación a la temática planteada.

Tipo de Investigación

La investigación será descriptiva, histórica en la medida que pretende estudiar el comportamiento y tendencias del fenómeno en un tiempo determinado, desde el término de la II Guerra Mundial y hasta

nuestros días y se elaborará a partir del estudio de las asambleas parlamentarias, desde su creación, sus documentos básicos, sus temas de trabajo para correlacionarlos con los momentos históricos en los que se fundan y los sistemas políticos en los que se desarrollan.

Se hará una mención especial de los foros más representativos para México y que hayan tenido una influencia muy marcada, como por ejemplo la Unión Interparlamentaria y el Parlamento Latinoamericano.

Creemos que sí hay necesidad de interiorizarnos en la vida de los organismos parlamentarios y sus impactos en la Política Exterior en particular y en las relaciones internacionales en general, sobre todo a la luz de la proliferación de estos foros en el mundo entero.

Los instrumentos y técnicas que se utilizarán serán básicamente libros y documentos internos de los organismos y la consulta por internet.

Se elaborarán cuestionarios que se aplicarán a parlamentarios con experiencias en foros o que hayan ejercido alguna función en diferentes organismos para conocer sus puntos de vista en el terreno.

Hipótesis de la investigación

Hipótesis general.- El parlamentarismo internacional es una contribución importante para la Política Exterior, en la medida que la democratiza al involucrar a los representantes del pueblo en la toma de decisiones, la acerca más a la ciudadanía en general e introduce a los parlamentarios en un conocimiento más amplio del mundo. Sin embargo, el vasto entramado de estas organizaciones no se corresponde con una mayor influencia.

Hipótesis secundarias

1.- La globalización internacionalizó la política y creó nuevos actores en las relaciones internacionales como las organizaciones de parlamentarios, que han dado lugar a una de las diplomacias alternativas.

2.- El parlamentarismo es un fenómeno relativamente reciente, que ha implicado un cambio positivo en los parlamentarios al entrar en contacto con sus homólogos de otras partes del mundo.

3.- Los parlamentos y los foros que los agrupan se han convertido en coadyuvantes de la Política Exterior y su valor radica precisamente en darle a los temas internacionales enfoques diferentes ya que los actores son también diferentes.

4.- El trabajo parlamentario internacional se desarrolla igualmente en un régimen parlamentario que en uno presidencial y la razón es que tanto en uno como en otro régimen los Parlamentarios tienen voz propia y pueden expresar libremente sus ideas.

5.- La creación de algunos de estos foros ha sido más un acto político que la necesidad de contar con un foro específico. Han proliferado sin objetivos claros que dan por resultados foros duplicados y carencia de políticas de cooperación o de colaboración que les permita tener planteamientos comunes o posiciones similares en temas cruciales.

6.- El hecho de que los foros parlamentarios internacionales sean asambleas solamente consultivas y no legislativas les resta fuerza e influencia ante la comunidad internacional.

7.- La internacionalización de la política, de la cual los parlamentos son los intérpretes más cercanos, dieron una forma nueva a las relaciones internacionales y por lo tanto, diferentes formas de verlas.

Fuentes de información

Textos de relaciones internacionales, documentos de los foros, ensayos de revistas especializadas, documentos internos de organismos internacionales, memorias de reuniones especializadas, gran parte de estos libros y artículos se encuentran en francés y en inglés, por lo cual realizaré una traducción libre de los mismos.

Entrevistas a legisladores, a funcionarios de los foros, experiencias vividas durante más de una década, entre otros

CONTENIDO CAPITULAR

El contenido capitular responde a la interrogante si el parlamentarismo internacional ha aportado a la estructura mundial a partir de la II Guerra Mundial, que es cuando cobra vida este fenómeno y, en su caso, cuáles han sido los aportes y su impacto.

El Capítulo 1 es el marco teórico en el que se ha movido la diplomacia parlamentaria y, en especial, el parlamentarismo internacional. Se trata de hacer un acercamiento con ciertas doctrinas de las Relaciones Internacionales y de acuerdo con ellas ver si se pueden aplicar al estudio de nuestro tema para darle un sustento teórico, así como establecer la diferencia entre la Diplomacia Parlamentaria y las Instituciones Parlamentarias Internacionales que conforman el Parlamentarismo Internacional. De hecho, el interés ha sido contribuir a una aseveración muy marcada entre los estudiosos de la diplomacia parlamentaria en el sentido de que se ha avanzado más en la praxis que en la teoría.

Igualmente, hemos querido acercarnos a los diferentes sistemas políticos existentes en el mundo y ver en donde hay más similitudes y coincidencias con nuestros temas, así como estudiar algunos ejemplos de Senados de otros sistemas como el presidencial, el parlamentario o el mixto.

El Capítulo 2 incluye una recopilación de las diferentes clasificaciones de los foros para darnos una idea de cómo se situaron en la historia. Cada clasificación nos da información de lo mucho que ha crecido este fenómeno en tan pocos años y lo escaso todavía de su impacto en la Política Exterior. Es también una radiografía de la estructura de los foros parlamentarios existentes hasta ahora.

El Capítulo 3 busca ofrecer la parte jurídica en primer término, para saber si el hecho de que los foros parlamentarios no sean sujetos de Derecho Internacional conlleva debilidades difíciles de superar. Después, se hará un análisis pormenorizado de las aportaciones del Parlamentarismo a la Política Exterior, sus retos, sus ventajas y desventajas, las debilidades y las fortalezas que presenta, así como cualquier otro impacto, sobre todo en la diplomacia formal.

El Capítulo 4 aborda el caso de México a partir del sistema político en el que se ha vivido en el contexto de un Partido hegemónico que marcó las directrices de la Política Exterior por mucho tiempo. Se abordan los cambios sustantivos a partir de la alternancia y el marco jurídico actual y se plantean los caminos por los que transita actualmente la Política Exterior. Igualmente, se presentan los foros parlamentarios prioritarios para México.

CAPITULO 1.- LA REALIDAD INTERNACIONAL DE LA II POSGUERRA. LA APARICIÓN DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS INTERNACIONALES

1.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar el marco teórico que sustentará la investigación, respondiendo a las preguntas planteadas en la formulación del problema, referidas a:

¿Qué es la diplomacia parlamentaria y qué lugar ocupan las organizaciones parlamentarias en ella?

¿Cuál es el origen de las relaciones parlamentarias internacionales?

¿Cuáles son los antecedentes de la creación de los foros parlamentarios internacionales?

¿Qué influencia tuvo el contexto internacional de la posguerra en el desarrollo del parlamentarismo?

¿Falta la teoría en la diplomacia parlamentaria?

¿Hay nuevos paradigmas?

¿En qué sistema político se desarrolla mejor la diplomacia parlamentaria: en el Parlamentario, en el presidencial o en el mixto?

¿Cuáles son los retos actuales para este fenómeno?

Comencemos por el principio, definiendo la materia a estudiar: Los internacionalistas, nos dice Dario Battistella en su libro *Teoría de las relaciones Internacionales*, denominan a su materia de varias maneras pero una forma de poner orden es tratar de tener una definición de

cada denominación. Podemos hablar de relaciones internacionales, asuntos internacionales, política internacional, mundial o global, estudios internacionales, porque a final de cuentas si hablamos de diplomacia parlamentaria, de instituciones parlamentarias internacionales o de parlamentarismo internacional, estaremos hablando de relaciones internacionales.²

El objeto de estudio, entendemos, son:

“elementos definibles, identificables, observables o formalizados por medio de determinados métodos en que tal disciplina está basada, refiriéndose a las Relaciones Internacionales habrá que distinguir entre objeto en sentido amplio, la realidad internacional, y objeto u objetos en sentido estricto, los hechos internacionales, los que al entrar en interacción mutua producen los llamados fenómenos internacionales.”³

Queremos desentrañar las causas del problema, situarlas en el tiempo y preguntarnos cuáles fueron las razones de su aparición y si ha dado lugar a cambios importantes que hayan hecho más o menos estables las condiciones del mundo. Éste es nuestro punto de partida para explicar por qué queremos estudiar la actividad internacional de los Congresos y a partir de qué método lo vamos a hacer. El método, de acuerdo con Arroyo Pichardo “... deberá servir al mismo tiempo para elaborar explicaciones teóricas de los cambios y de la modificación de la estructura mundial.”⁴ Asimismo y de acuerdo con esta autora:

“... la estructura mundial se define como el conjunto de elementos de diversos tipos: Estados, naciones, organizaciones internacionales de carácter público o privado que, al generar una serie de fuerzas e interacciones como expresión de sus propios papeles, se vinculan y configuran sistemas de relaciones dinámicos por naturaleza – históricos- sujetos a transformaciones (sistema mundial).”⁵

² Battistela, Darío, *Théories des relations internationales*, Paris, Francia, Presses de Sciences Politiques, 2003. P. 19

³ Arroyo Pichardo, Graciela, *De las relaciones internacionales a la sociedad global*, México, Offset Universal, 2015. P. 19

⁴ Arroyo Pichardo, Graciela, *Metodología de las Relaciones Internacionales*, Textos Universitarios en Ciencias Sociales, Oxford University Press, México, marzo de 2005, 172 pp., p.6

⁵ *Ibidem* p. 138

Cabría preguntarse entonces si la aparición de las organizaciones parlamentarias internacionales ha modificado el sistema mundial y si lo ha hecho, cómo lo ha hecho y cuál ha sido su impacto.

1.2 LA ESTRUCTURA MUNDIAL Y EL MUNDO DE LOS PARLAMENTOS.

La intensificación de las relaciones internacionales fue particularmente rápida después de 1945, considerado como el punto de partida del periodo contemporáneo, y estuvieron marcadas por dos tipos de oposiciones: el conflicto Este-Oeste de un lado y la división Norte Sur del otro. Esta posguerra fue prolongada y en el corazón de ella estuvo la creación de las Naciones Unidas, por un lado y por el otro, la proliferación de organismos internacionales diversos, entre ellos los parlamentarios.

Los cambios que se produjeron en la estructura mundial de la segunda posguerra, sobre todo la aparición de parlamentos interesados en participar en cuestiones internacionales, hizo surgir una nueva figura identificada como diplomacia parlamentaria, entendida, de manera preliminar, como las diferentes formas de relación entre parlamentos.

Por ello, es necesario realizar una primera sistematización y establecer las características y el papel de la Política Exterior en este nuevo tipo de parlamentarismo que, sin sustituir el papel de las cámaras clásicas ha tomado una importancia creciente en la institucionalización y el desarrollo del sistema político internacional.

Hasta antes de la II Guerra Mundial los Congresos no habían sido parte de esa estructura mundial y nuestra primera tarea será entonces estudiar esos años y correlacionarlos con las acciones de los foros parlamentarios. Un primer resultado de tal investigación debería dar por resultado conocer el efecto causado en la relaciones entre los países.

De acuerdo con Arroyo Pichardo, "... el obstáculo fundamental en el avance y consolidación de las Relaciones Internacionales es la ausencia de utilización sistemática de un método en la investigación."⁶

⁶ Arroyo Pichardo, Graciela, *Metodología... Op. Cit.*, p. 41

Entonces podríamos preguntarnos cómo llevar a cabo un estudio sobre la diplomacia parlamentaria en general y del parlamentarismo en particular, siendo subsidiarios de la Política Exterior y de las Relaciones Internacionales.

En este sentido, debe pensarse en un método adecuado al análisis del parlamentarismo internacional, tal como el método histórico, que es el que pensamos nos puede conducir por un camino ordenado y de mejor seguimiento. Arroyo Pichardo menciona también los métodos monográfico, jurídico, sintético y analítico.⁷

Las Relaciones Internacionales tienen como una de sus subdisciplinas a la Política Exterior y ésta a la Diplomacia formal como un instrumento. Definir los tres conceptos es importante en la medida que permite entrar a un conocimiento amplio de lo que realmente nos interesa.

Schwazenberger señala que las Relaciones Internacionales son las relaciones entre grupos, entre grupos e individuos, que afectan de modo esencial a la sociedad internacional en cuanto tal.⁸ Las Relaciones Internacionales estudian a la sociedad internacional. Sus objetos son la evolución y estructura de la sociedad internacional; los individuos y grupos que se ocupan activa o pasivamente en este nexo social; los tipos de conducta en el medio internacional; las fuerzas que operan tras la acción en la esfera internacional y los modelos de las cosas futuras en el plano internacional.⁹

Siguiendo a este mismo autor, en algún momento se pusieron a la misma altura los asuntos internacionales y los asuntos mundiales. Las grandes guerras tendieron a convertirse en guerras mundiales.¹⁰ La elección del término asuntos mundiales para describir el campo entero de los estudios internacionales podría entrañar una desconsideración no autorizada de asuntos que afectan a una o más de las diversas sociedades internacionales dentro de una sociedad mundial, pero que no son necesariamente de importancia global.

⁷ Arroyo Pichardo, Graciela, *De las relaciones ...*, Op. Cit p. 29

⁸ Schwazenberger, Georg, *La política del poder*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. 1960, p. 4

⁹ Schwazenberger, Georg, *Op. Cit* p. 3

¹⁰ El libro de Schwazenberger se escribió en 1941

Igualmente, los términos asuntos internacionales y Relaciones Internacionales tienen un nivel de fondo diferente ya que las segundas acentúan más de lo que lo hacen los primeros.

En su libro *Metodología de las Relaciones Internacionales*, Arroyo Pichardo nos dice que las Relaciones Internacionales:

“...como rama del conocimiento científico social es la disciplina que ha tratado de desentrañar una realidad que lejos de estabilizarse se desestabiliza, se complica y se desorganiza...se trata de una realidad en movimiento... Cambio y transformación son sus constantes, de allí que el objetivo de su trabajo sea desentrañar las causas que propiciaron los cambios en el sistema internacional.¹¹

Para Velázquez Flores: “Una concepción simple, pero ampliamente aceptada, de la Política Exterior es: el conjunto de posiciones, actitudes, decisiones y acciones, que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales.”¹² Sin embargo, el propio autor dice que es una definición incompleta en la medida que no se trata de hechos aislados sino interconectados entre sí. Él mismo completa la definición diciendo que su principal motor debe ser el interés nacional y estar basada en un proyecto de nación y orientada por objetivos concretos. Igualmente tener la capacidad de negociación internacional y todos estos elementos están determinados por factores internos y externos.¹³

La diplomacia es el mecanismo del cual se vale la Política Exterior para lograr sus objetivos y los actores involucrados son tanto de carácter gubernamental como no gubernamental. Los Jefes de Estado o de gobierno son los actores que inciden de manera primordial en la toma de decisiones pero los Congresos cada vez han ganado más terreno, sobre todo porque tienen funciones de control de la Política Exterior, a través de facultades que las propias constituciones les otorgan.

¹¹ *Ibidem* p. xvii

¹² Velázquez Flores, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, ed. Plaza y Valdés, 2007, p. 18

¹³ *Ibidem*. P. 19

En el caso de México, éste es todo un tema que abordaremos más tarde.

1.2.1 Definiciones de diplomacia parlamentaria

Si se parte de las definiciones anteriores sobre Relaciones Internacionales o asuntos internacionales para comprender mejor el objeto de estudio, tendría que hacerse un breve repaso de alguna de las definiciones de diplomacia parlamentaria en general, para ver si efectivamente han recogido los elementos que la realidad internacional nos ha impuesto a través de los últimos 60 años.

Los estudios sobre diplomacia parlamentaria recogen necesariamente definiciones variadas que son un soporte útil para entender mejor el fenómeno del parlamentarismo internacional.¹⁴ Sin embargo, trataré de hacer un ejercicio diferente en la medida que sólo será referencial para ubicar mejor el tema de estudio, y porque en realidad abundan definiciones.

A pesar de que en una definición amplia del término podrían englobarse diferentes modalidades de practicar este tipo de diplomacia, tales como encuentros; grupos de amistad; acuerdos de cooperación bilaterales; encuentros institucionalizados; recepción y envío de delegaciones; observación electoral; defensa de los derechos humanos de los parlamentarios; cooperación técnica entre parlamentos; examen de conflictos regionales; reuniones de presidentes de Cámaras entre otros; para los fines que se persiguen, aquellos de medición de las aportaciones a la política exterior formal, trataré de remitirme a una clasificación de los foros que alguno autores europeos como Lluís Maria De Puig (2008), Peter Bajtay (2015) o Stelios Stavidris (2015), entre otros, han aportado al estudio de esta materia. Sus definiciones corresponden más bien al ámbito de los foros parlamentarios de naturaleza supranacional, internacional, regional o temática.

¹⁴ En México, los dos estudios sobre diplomacia parlamentaria que las Cámaras de Diputados y de Senadores han producido incluyen una buena batería de definiciones, que ayudan a comprender bien el fenómeno. Los dos estudios se mencionan a lo largo del trabajo

No podemos, sin embargo, negar que todas las actividades mencionadas podrían tener una incidencia fuerte en la Política Exterior y ser coadyuvantes reales de las Cancillerías.

De acuerdo con la definición de Trillo Figueroa en su obra *La Diplomacia Parlamentaria*,

“El concepto engloba el complejo entramado de relaciones interinstitucionales e informales que vinculan a las Cámaras legislativas y a sus miembros. En un sentido amplio, también abarcaría las competencias constitucionales propias del Legislativo en el campo de la política exterior, autorización de convenios y tratados, así como la labor de control de la acción del Gobierno en este campo. Esta diplomacia tiene carácter complementario con respecto a la diplomacia gubernamental”¹⁵

La definición incluye el tipo de relaciones que se dan entre las Cámaras y, de hecho, nos dice qué hacen internamente. Ahonda poco en los orígenes y en su procedencia. El autor estima que la causa fundamental de su aparición radica en la globalización, con sus ventajas y desventajas, con sus retos y amenazas, así como en las nuevas tendencias mundiales; el surgimiento de nuevos actores internacionales como los partidos políticos, los empresarios, las Organizaciones no Gubernamentales, los parlamentos que han ensanchado sus horizontes para encarar esos nuevos elementos.

Ante la desventaja que significa que la dirección de la Política Exterior en general, sólo le corresponda al Ejecutivo, tanto en los regímenes parlamentarios como en los presidencialistas e incluso en el semipresidencial, también encontramos algunas ventajas para la diplomacia parlamentaria: una mayor pluralidad en la representación, un menor formalismo, es un factor dinamizador de las relaciones internacionales, es un factor de garantía de la comunidad internacional en el respeto a la democracia, es permanente por encima de los cambios políticos; entre otros.

¹⁵ Citado en: Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, *Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados* México, D.F. Noviembre 2011, p. 9.

Según Anders Johnsson, ex Secretario General de la Unión Interparlamentaria, los parlamentarios tienen una apreciación mucho más aproximada de las relaciones internacionales que los diplomáticos formales. Aunque no son profesionales, son políticos y de ahí resulta una de sus fortalezas. Su manera de acercarse a las relaciones internacionales es muchas veces más política y práctica.¹⁶

Continuando con las diferentes definiciones de diversos autores, es interesante mencionar la definición de Borja, latinoamericano que consigna dos acepciones que corren por dos vertientes: una que la ubica como una técnica de representación de los Estados en el seno de los foros de las organizaciones internacionales permanentes que abren debates públicos sobre los temas fijados en su agenda de trabajo y en las conferencias internacionales.¹⁷ Estos foros adoptan normas de tipo parlamentario para sus deliberaciones.

La segunda es una acepción más cercana a la de los demás tratadistas del tema y se entiende como una función propia de los parlamentos, paralela y complementaria de la diplomacia formal.

Las dos acepciones hay que entenderlas una como una técnica procesal aplicada a la conducción de las Relaciones Internacionales, mientras que la segunda es la que realmente creo que es la que practican los parlamentarios. Incluso, ésta es una diferencia que algunos tratadistas toman en cuenta para hacer clasificaciones correctas.

Para el chileno Vallejos de la Barra “la diplomacia parlamentaria corresponde a la actividad internacional regular y coherente que los parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados.”¹⁸

La mayor parte de las definiciones concuerdan en que la Política Exterior es el elemento consustancial a la diplomacia parlamentaria, entendida la primera como aquella que trata sobre los asuntos que se presentan fuera de las fronteras de un país, contrariamente a la política interior. O como diría el Dr. Rafael Velázquez Flores en su

¹⁶ Entrevista a Anders Johnsson, ex Secretario General de la UIP, (versión editada).

¹⁷ Esta es una definición de Rodrigo Borja consignada en el documento de la Cámara de Diputados, *Op. Cit.*, p. 10

¹⁸ Tomado de Cámara de Diputados, DGSDIA *Op. Cit.* p. 31

texto ya citado: “Muchos autores sostienen que la política exterior es una extensión de la política interna más allá de las fronteras del Estado”¹⁹

El tema de la diplomacia parlamentaria²⁰ como coadyuvante de la Política Exterior, ha sido objeto de diversos estudios, relacionados tanto con diferentes regímenes políticos como en su organización internacional. A partir del término de la Segunda Guerra empiezan a aparecer organizaciones diversas respondiendo al aumento de actores en las relaciones internacionales, entre ellas organizaciones agrupando parlamentos con diferentes fines²¹, tales como el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo más tarde. Es importante anotar que en los estudios de los organismos internacionales, en general no se recoge información alguna sobre los organismos parlamentarios sino sólo aquellos que tienen que ver con los gobiernos. Sin embargo, se entendería que en los regímenes parlamentarios, las decisiones en esta materia estarían incluidas en las políticas del propio Ejecutivo tomando en cuenta la naturaleza de los mismos.

Antes de la creación de la Unión Interparlamentaria UIP, a finales del siglo XIX, los parlamentos nacionales tenían contactos amistosos, protocolarios pero no se había pensado en crear organismos como los que ahora conocemos. Esto significa que una parte de lo que hoy se conoce como diplomacia parlamentaria ya existía, sólo que de manera muy rudimentaria.

Aún entonces esta idea de crear la Unión Interparlamentaria que, en la época parecía revolucionaria, emergió para atender el tema de la paz y como un subproducto derivado de otros movimientos políticos y sociales.

Antes de 1889, o sea la Conferencia de París que creó la Unión Interparlamentaria, el tema que imperaba era la paz y lo que existía era un conjunto de asociaciones para y por la paz como los Amigos

¹⁹ Velázquez Flores, Rafael, *Op. Cit.* p. 47

²⁰ Cuando nos refiramos al concepto de Diplomacia Parlamentaria ésta será en una acepción genérica, general de todas las actividades internacionales de los parlamentarios y cuando hablemos del Parlamentarismo Internacional o de Asambleas Parlamentarias, será en función de su participación en los foros parlamentarios o relacionados con éstos.

²¹ Excepción hecha de la Unión Interparlamentaria y la Asamblea Parlamentaria de la Commonwealth que aparecieron a fines del siglo XIX.

Franceses de Paz, la Liga Internacional de la Paz y Libertad en Ginebra, la Sociedad Británica para la Paz, así como la Asociación de Trabajadores por la Paz.

Sin embargo, en la primera reunión interparlamentaria se determinaron otros objetivos que, en general, se centraban en el arbitraje internacional. Incluso el título “Conferencia Interparlamentaria para el Arbitraje Internacional” continuó hasta 1899 cuando se adoptó el de Unión Interparlamentaria, que en algún momento añadió el término “Mundial”, pero que hoy permanece tal y como se creó. De hecho, las primeras resoluciones se referían específicamente al arbitraje.

Al correr del tiempo, la idea de un Parlamento Mundial se fortaleció y se concretó en un organismo que combinara las técnicas parlamentarias con los métodos diplomáticos y sobre eso se fue configurando el concepto de diplomacia parlamentaria.²²

El término fue usado por primera vez por el Secretario de Estado de Estados Unidos Dean Rusk, en un artículo bajo el título de *Diplomacia Parlamentaria: Debate versus Negociación* publicado en 1955, por la revista *World Affairs Interpreter*.²³

Philip C. Jessup de Columbia University, que le dio al concepto un valor científico y fundó una teoría de la diplomacia parlamentaria, la veía, en ese tiempo, como una disciplina que la ONU llevaba a cabo dentro de organismos regionales e internacionales. El profesor Jessup identificaba entonces cuatro factores que daban cuerpo al concepto:

- La existencia de una organización internacional permanente con un amplio margen de competencia.
- La publicidad especial de los debates que tienen lugar dentro de la organización y que gozan de gran influencia sobre la opinión pública.
- La existencia de un proceso complejo que permite manipulaciones tácticas y reagrupamientos políticos y,

²² Nastase, Adrián, *The Role of Parliamentary Diplomacy in shaping a sustainable Democratic Security Order*, *Romanian Journal of International Affairs*, Vol 1, Rumanía, Institute of International Studies, 1995, de la página 7 a la 16.

²³ La cita fue tomada del trabajo de la Cámara de Diputados, *Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*, México, D.F. p. 8

-La adopción de decisiones bajo la forma de resoluciones por voto mayoritario o consenso y su inmediata publicación.²⁴

Esta definición hay que ubicarla en la época en que se formula, en el año de 1956, cuando las Naciones Unidas eran todo en la vida internacional de las naciones. Por ello, estas características presentaban una combinación peculiar de rasgos parlamentarios y de diplomacia. Con el tiempo, el concepto adquirió nuevas dimensiones.

Heinrich Klebes, alto funcionario de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, lo definía como el marco que permitía a los miembros de los parlamentos, ya sea desempeñar un papel de diplomáticos o bien facilitar una activa intervención en los foros legislativos en la elaboración de la Política Exterior o el control o crítica contra esa política. Ésta es una definición que se ajusta mejor a lo que hoy conocemos como diplomacia Parlamentaria.²⁵

Parafraseando a Solana, la diplomacia parlamentaria se refiere a la participación del Poder Legislativo y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la Política Exterior del Estado. También dice que puede usarse para designar el entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a los parlamentos y a sus miembros.²⁶

En el caso de México rebasa las facultades que la Constitución otorga al Senado que sólo se refiere a la acción de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo sin que de hecho participe en la definición y la ejecución. Esta es una discusión que el Senado ha enfrentado, en la medida que las acciones que le dejan son de hecho muy limitadas. Por ejemplo, el término analizar ha tenido siempre una interpretación poco definida y en general muy estrecha, aunque no deja de verse al análisis como una actividad de control. Por otro lado, no es hasta los últimos años que se ha visto un avance que ha propiciado algunas reformas.

²⁴ Jessup, Philip C. *Parliamentary Diplomacy en Recueil des cours de la Académie de L'Hye*, No. 89, 1956, p.185

²⁵ Citado en Nastasse, Adrian, *Op. Cit.* p. 8

²⁶ Solana, Fernando, "*Seis años de diplomacia parlamentaria 1994-2000*", Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, D.F. 2000, p.

Weisglas y de Boer (2007), en su artículo *La Diplomacia Parlamentaria* se refieren a ella como:

“... el amplio espectro de actividades internacionales ejecutadas por parlamentarios para incrementar el mutuo conocimiento entre los países, para ayudarse el uno al otro en la mejora del control de los gobiernos y la representación de un pueblo y para aumentar la legitimidad democrática de las instituciones intergubernamentales.”²⁷

Sin que exista una descripción de las actividades parlamentarias internacionales, la definición sí incluye objetivos muy precisos como el aumento de un entendimiento mutuo entre países (se entiende que a través de los parlamentos), asistencia para el control de gobiernos y la representación de los pueblos e incrementar la legitimidad democrática de las instituciones intergubernamentales.

El Profesor Rafael Velázquez y Karen Marín dividen a la Diplomacia Parlamentaria en tres grandes rubros, que congregan las características que diferentes autores aportan:

- “1) Las actividades de carácter constitucional que el Congreso mexicano realiza en materia de política exterior...
- 2) Las actividades que, de manera independiente, realiza el Congreso mexicano en su conjunto o los Senadores o Diputados por su cuenta... y
- 3) Las iniciativas que tienen los legisladores para poder influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.”²⁸

No es nuestra intención inundar con definiciones sobre la diplomacia parlamentaria sino sólo contextualizar la investigación en la medida de lo posible, respecto del estudio de las Instituciones o asambleas parlamentarias internacionales.

²⁷ Weisglas W. Frans and de Boer Gonnig, Parliamentary diplomacy, en *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 2, issue 1 2007, pp. 93 a 99, p. 93

²⁸ Velázquez Flores, Rafael y Marín Hernández Karen, Diplomacia parlamentaria mexicana: la participación del Congreso en política exterior a través de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura, *Estudios Políticos*, No. 20, México, CIDE, 2010, p. 86

1.2.2 Las Instituciones Parlamentarias Internacionales. El Parlamentarismo Internacional

De Puig, otrora Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y desafortunadamente ya fallecido, diferenciaba el parlamentarismo internacional de la diplomacia parlamentaria. Coincido con este autor en que el primero no hace referencia a la totalidad de las intervenciones parlamentarias relativas a los asuntos extranjeros o llevadas a cabo en el extranjero, sino a las actividades de las instituciones que reúnen a parlamentarios de diferentes países, o sea los foros. La segunda es un término un poco más amplio y podría incluir otras actividades como las mencionadas anteriormente, además de debates de política extranjera de los parlamentos nacionales, o bien seguimientos de las organizaciones nacionales, u otras actividades internacionales de ciertas comisiones ad-hoc,²⁹

La diferencia entre uno y otro es que estos últimos abarcan aspectos de la política internacional realizados por los propios parlamentos nacionales y, en el caso de los primeros, de los parlamentos de los Estados alrededor de una organización.

De Puig se refiere a una realidad histórica diferente, aquella que él denomina Parlamentarismo Internacional, dándole a este concepto el sentido de acción de los parlamentos supranacionales. Dicho de otra manera, hay que hablar de la existencia y de la función de asambleas parlamentarias de naturaleza no nacional, sino multilateral, que agrupan a parlamentarios de diferentes Estados o naciones, generalmente alrededor de un proyecto de cooperación o de integración.

Estos parlamentos según De Puig (como anotamos en la Introducción) son el signo incontrovertible de un cambio profundo de las relaciones de la comunidad internacional, la prueba de la internacionalización de la política. Se ve entonces, en el estudio de los parlamentos internacionales, una posibilidad de explorar desde el interior de la era de la globalización y las estructuras institucionales que suscita y exige,

²⁹ De Puig, Lluís María *Les parlements internationaux*, Strasbourg, France Editions du Conseil de L'Europe, Mayo 2008, 120 pp.

a fin de comprender exactamente la evolución del contexto geoestratégico mundial, pero también situarse correctamente frente a las perspectivas del futuro.³⁰

De esto se trata precisamente este estudio, de comprender esta dinámica de los parlamentos a partir de sus primeras apariciones y analizar hasta donde ha avanzado durante el proceso de globalización o mundialización.

1.2.3 Las Instituciones Parlamentarias Internacionales. La democracia, la regionalización y la globalización.

Las Instituciones Parlamentarias Internacionales (nos referiremos a ellas como IPIs) no son otra cosa que los organismos parlamentarios internacionales, descritos por diferentes autores de una u otra manera pero que responden a características muy específicas del trabajo parlamentario internacional. Si bien es parte de la diplomacia parlamentaria, es el componente esencial de la misma.

Hay algunos trabajos europeos que las denominan así y las definen como:

“Foro regular para deliberaciones multilaterales sobre una base establecida de naturaleza, ya sea legislativa o consultiva, ya sea como parte de una organización internacional o constituyendo una por sí misma, en la que por lo menos tres Estados están representados por parlamentarios seleccionados por las legislaturas nacionales de una manera autodeterminada o popularmente elegidos por electorados de los Estados miembros”³¹ (La definición es de Cutler y se encuentra referenciada en la nota del pie de página).

³⁰ De Puig *Ibidem*, p.8

³¹ Costa Oliver, Stavidris Stelios y Dri Clarissa, *Parliamentary dimensions of regionalization and globalization. The role of IPI's*, Bruselas, 2013, p. 7, en www.palgrave.com/resources/sample_charters Consultado en diversas ocasiones en 2015. P.7

La definición de Sabic es un poco más amplia y otorga a las IPIs una gama de funciones que puede desempeñar:

“Instituciones en las cuales los parlamentos cooperan con una intención de formular sus intereses, adoptando decisiones, estrategias o programas, los cuales ellos instrumentan o promueven, formal e informalmente, en interacciones con otros actores por varios medios tales como persuasión, recomendación o presión institucional.”³²

Desde aquí encontramos la diferencia entre la Diplomacia Parlamentaria que es todo el conjunto de actividades internacionales que los parlamentarios realizan y las asambleas parlamentarias internacionales, a partir de las cuales podemos estudiarlas como organizaciones internacionales y que corresponden algunas de ellas más bien al ámbito del Derecho Internacional.

Estas instituciones han aumentado mucho en número y en diversidad de formas en el nuevo orden post Guerra Fría que las convierte en un fenómeno mundial. Sin embargo, como dice Costa en su ya referido trabajo, el interés en el papel de las IPIs permanece extremadamente limitado todavía, sobre todo si se considera su crecimiento en las relaciones internacionales de un mundo regionalizante-globalizante, excluyendo al Parlamento Europeo y a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Podríamos decir que esa falta de interés, de alguna manera merma el potencial de las IPIs para ser reconocidas como jugadoras en Política Exterior.

No podemos hablar de parlamentos globales ni de partidos políticos globales todavía, estos últimos cimientos de las instituciones parlamentarias, pero si de una dimensión parlamentaria de la gobernanza global

³² Costa, Oliver et al, *Op. Cit.* p. 7

La dimensión parlamentaria tanto en la democracia, como en la regionalización y la globalización comenzó cuando el público demandó una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones en política internacional y por la posibilidad de hacer real la diplomacia parlamentaria y, obviamente por la aparición de avances tecnológicos.

Los procesos de integración regional han tenido una dimensión parlamentaria desde las décadas de los cincuenta y sesenta, a partir de las cuales se fue acrecentando y expandiendo a otros continentes, pero no deja de ser un fenómeno europeo en sus inicios.

Los primeros fueron la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Parlamento Europeo que se crearon en 1949 y 1952, el Parlamento Latinoamericano en 1964, la Asamblea Legislativa de África del Este en 1967, la Unión Interparlamentaria Árabe en 1974, el Parlamento Centroamericano en 1975, la Organización Parlamentaria de la ASEAN en 1977, el Parlamento Andino en 1979.

El boom real ocurrió después de 1989-1991 con el colapso de la bipolaridad. No sólo fue proliferación sino renombramiento de muchas de estas instituciones como la Asamblea de la Organización del Atlántico del Norte que acabó siendo la Asamblea Parlamentaria de la NATO, como ahora se le conoce.

De acuerdo con el texto de Costa, Stavidris y Dri, hasta aquí tenemos dos fases del regionalismo: una que incluía parlamentos como parte de un proceso regional interno y la necesidad de tener una dimensión democrática y su legitimación y otra donde se llama a las instituciones a jugar un papel para crear un orden mundial nuevo, es decir una nueva gobernanza global.³³

Estas Instituciones contribuyen definitivamente hoy a una gobernanza global más democrática y transparente.³⁴ Hasta hoy, no hay visos de

³³ *Ibidem* p. 6

³⁴ La gobernanza es vista como un parámetro para medir el grado de estabilidad política de las sociedades. Juan Rial la define como “la capacidad de las instituciones y los movimientos para avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con sus propias actividades y de movilizar con ... coherencia las energías de sus integrantes para seguir esas metas ... Tomado de Boletín de Temas globales No. 6, octubre 2013

que pueda crearse un parlamento global, el trabajo a nivel universal (como la UIP), a nivel regional (Parlamento de Europa y Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa) subregional (como el Parlacen, etc.) se hace más importante. Por ello hay que estimular y promover el trabajo de los parlamentarios en los asuntos internacionales y, tal vez, hacerlo desde la academia misma.

Costa Oliver dice que a través de las IPIs se puede crear una nueva lectura de los fenómenos de integración y globalización, cómo se desarrollan y darles una nueva perspectiva, en este caso parlamentaria. Incluso detalla las diferentes formas de involucramiento a través de su influencia en la Política Exterior, a través de los parlamentos nacionales: la conducción de relaciones diplomáticas paralelas y empoderando a los parlamentos como cuerpos representativos de organizaciones internacionales o regionales.³⁵

Una de las cuestiones que hay que tomar en cuenta en la contribución que han hecho las asambleas parlamentarias, es que desde sus inicios sus intenciones fueron crear estructuras institucionales permanentes para la solución pacífica de las disputas.

No olvidemos la intención del francés Frederick Passy y de William Randal Cremer (fundadores de la Unión Interparlamentaria UIP), ante la Asamblea Nacional Francesa pidiéndole al gobierno resolver las disputas a través de la mediación o el arbitraje, moción que no tuvo mucho éxito pero que sirvió para la fundación de la UIP. La UIP ha sido la única institución, con dos excepciones, que ha trabajado continuamente desde su creación en 1889. Las otras fueron lo que se conoce ahora como el Consejo Nórdico que ha sido un foro de cooperación entre los parlamentos Nórdicos y la otra es la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth.

Para Sabic, el periodo de la Guerra Fría puede llamarse el periodo de la “Parlamentarización” de las Relaciones Internacionales.³⁶ Las

“governabilidad democrática”, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques” del Senado de la República, p. 2

³⁵ Ibidem s/p

³⁶ Costa et al, *Op. Cit.* p. 260

instituciones europeas empezaron a añadir un componente parlamentario por el disgusto de la sociedad en el sentido de que los políticos hubieran fallado por haber entrado en dos guerras devastadoras.

Una de las recomendaciones en el Congreso de la Haya del Movimiento Europeo en 1948, fue la creación de una Asamblea Parlamentaria Europea, siendo la primera vez que se incluyó una dimensión parlamentaria en un organismo internacional como el Consejo de Europa, después vendría el Parlamento Europeo y después se extendió a otros continentes.

La caída del Muro representa otro periodo de creación de otros organismos parlamentarios ya sin los obstáculos ideológicos. Esto será ampliamente analizado en el siguiente capítulo.

Hay todo un esfuerzo de categorización de las IPIs dependiendo si son globales, regionales o temáticas. Sabic hace una distinción entre los Organismos Parlamentarios Internacionales y las Asociaciones Parlamentarias Internacionales, estando los primeros más cercanos a los gobiernos y las segundas a los organismos buscando un status de observador o consultivo, por lo cual las primeras están en una mejor posición para instrumentar sus políticas, decisiones y plantear temas ante los gobiernos.

Los elementos que hay que tomar en cuenta para saber el espacio y el ámbito de influencia de las IPIs son en primer lugar su involucramiento en el proceso de toma de decisiones como el caso del Parlamento Europeo; otro es la capacidad de instrumentación y el tercero es la visibilidad en donde tanto los Organismos como las Asociaciones tienen una presencia importante.

En el caso del Parlamento Europeo, su participación en la toma de decisiones es un hecho relevante e incluso el rango que ocupa en el conjunto de las instituciones europeas es digno de mención.

En lo que a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa respecta, a pesar de no estar involucrada en la toma de decisiones

toda vez que sus miembros representan a Estados soberanos, su impacto en la sociedad europea es de primer orden toda vez que califica la “buena conducta” de los países miembros que los hace merecedores de compartir asiento con sus colegas europeos y países observadores, siempre y cuando cumplan con las condiciones de tener gobiernos democráticos, respetuosos de los derechos humanos y que el estado de derecho impere internamente.

La UIP por ejemplo, ha tenido mucha visibilidad en el tema del arbitraje en sus inicios y en la democracia y los derechos humanos más recientemente, y su relación con la ONU ha sido de las más exitosas, incluida la posibilidad remota que a partir de ella se haga el Parlamento Global. Sin embargo, el peso político que lo respalda no ha alcanzado un nivel que haga indispensable para un país su pertenencia. (Estados Unidos, por ejemplo, no es parte de la UIP desde fines del siglo pasado). De acuerdo con sus directivos, la UIP es una Asociación Par global y general.

Hay otras asociaciones que se han esmerado en tener visibilidad, tales como el Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Armamento Ligerero, que ha sido crucial para la promoción de la firma del Protocolo Contra la Manufactura Ilícita y el Tráfico de Armas de Fuego, sus Partes, Componentes y Municiones, vigente desde Julio del 2005.

Otro ejemplo es el de la Organización Parlamentarios por una Acción Global (PGA por sus siglas en inglés) creada en 1978 y cuyo tema más visible ha sido la lucha por el establecimiento de la Corte Penal Internacional e incluso formó la Asamblea Consultiva de Parlamentarios para la Corte Penal Internacional a fin de monitorear el proceso de ratificación y la instrumentación del Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional. Igualmente tuvo mucha visibilidad en temas de desarme.

Otra contribución importante y que ha permitido una presencia mayor de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN es su esfuerzo en la mejora de la democracia en el antiguo bloque soviético, a través de seminarios dirigidos directamente a los parlamentarios y su personal.

Algunos de los problemas que enfrentan las Instituciones Parlamentarias es que los parlamentarios, electos a nivel local o nacional, pueden tener un efecto contrario a la Institución en la medida en que pueden llegar a considerarse, ante todo, como representantes de sus parlamentos nacionales y ver las prioridades de las IPIs a través de los ojos de sus parlamentos o de sus electorados, como generalmente pasa en México. Otro tema puede ser la falta de continuidad de los legisladores y de memoria institucional y otro puede ser la falta de fondos, especialmente aquellos que dependen completamente de fondos públicos; tal ha sido el caso de la mayor parte de los parlamentos regionales.

Los cambios políticos también tienen impactos negativos para la existencia de las IPIs. Una cuestión que hay que mejorar es que los parlamentarios tienen que hacer un seguimiento muy puntual de los temas, rendir mejores cuentas y aprovechar más su trabajo internacional. De otra manera, los Congresos llevan el riesgo de que se les ligue con viajes meramente de placer, el famoso “turismo parlamentario”. Aquí el costo beneficio juega un papel fundamental pues en la medida en que no se vean los beneficios directamente por el electorado, en su vida diaria, seguramente el apoyo será menor.

La ex Senadora Silvia Hernández opina que el papel de los parlamentarios en asuntos internacionales debe comenzar por admitir que la agenda de los legisladores siempre es local: empleo, inversiones, comercio, etc. La relación parlamentaria con el exterior da dos cosas: que los legisladores trasciendan los linderos de sus distritos ya que muchos de ellos no saben mucho de fuera y otra, es que para los Congresos las reuniones no sirven localmente. Pudiera parecer entonces sólo como un gasto de viaje y no un aprendizaje. Hay que verlo entonces como un problema de educación.

Hernández añade, educar para la democracia es crucial. Un congreso fuerte hace un país fuerte, plural y de respeto y se encuentra que la diversidad es muy real. Por ello, hay que pasar por un número de aprendizajes internacionales.

En el aprendizaje, nos dice Silvia Hernández, para seguir hablando del papel del parlamentario, muchos confunden ir de viaje con ir a un evento, a una misión fuera del país. La tarea se tiene que ver con una visión de Parlamento y con la misión de dotarlos de instrumentos y herramientas. Trascender fronteras debe ser en beneficio del país.³⁷

Como contrapartida, creo que el potencial de las IPIs no debe ser subestimado, aunque no se vean, de momento, los beneficios y su poder en la toma de decisiones. Los parlamentarios son actores, por derecho propio. Ellos pueden hacer lo que otros actores no hacen, pues son fuente de legitimidad en la medida en que son los únicos actores que pueden rendir cuentas a sus votantes y que pueden obligar a los gobiernos a rendir cuentas de sus acciones. Pueden presionar a sus gobiernos a repensar sus posiciones respecto a temas globales.

Tal vez, en este momento y en algunos de los foros, el aporte de los parlamentarios no sea suficiente para justificar la existencia de las Instituciones Parlamentarias Internacionales. Sin embargo, hay elementos que indican que el involucramiento de los parlamentarios en asuntos internacionales está tomando una dimensión importante por tres razones:

- 1.- Porque complementa la conducta tradicional de las relaciones bilaterales a nivel parlamentario;
- 2.- Porque el mundo se ha vuelto interdependiente a tal nivel que muchos de los problemas globales son también de preocupación local, y;
- 3.- Porque las Instituciones no trabajan solas para alcanzar sus objetivos, incluyendo no sólo a gobiernos sino a ONGs y al propio sector industrial.

En la medida en que el público repare más en los problemas globales y demande soluciones más eficientes de sus gobiernos y

³⁷ Entrevista a Silvia Hernández realizada en la ciudad de México el 13 de agosto 2015.

representantes, el tiempo y energía de los representantes será mejor aprovechado.

Es un lugar común decir que todo se ha globalizado. El concepto que en algún momento se refería únicamente a lo económico y financiero se amplió y hoy es un concepto que abarca todos los aspectos de la vida de las naciones. Se considera que éste es un proceso socio-histórico, es decir un conjunto de fenómenos sociales que evolucionan y se modifican con el tiempo. Tratándose de la dimensión política, la globalización de la economía de mercado induce una disyunción Estado-territorio y favorece una redistribución de la autoridad política en el plano mundial.³⁸ Al colapsar el sistema bipolar (1989-1991), la globalización se convierte en un fenómeno político y no sólo económico como había sido hasta entonces.

La internacionalización de la política y la de los procesos o mundialización requieren explicaciones teóricas de los cambios que provocaron, aunque correspondan a diferentes épocas y sobre todo porque la segunda tuvo un impacto mayor en la estructura mundial. Se dice que la mundialización ha hecho disminuir la distancia entre política interna y externa y hoy más que nunca vemos esa cercanía.

Esta es una realidad indiscutible porque nadie puede negar el famoso dicho de “piense localmente, actúe globalmente”. Por muy simple que parezca es difícil pensar en regresar a lo que los propios diplomáticos creían hasta las últimas décadas del siglo XX: que la política interna no tenía que ver con la externa y que esta última era solamente facultad de los Ejecutivos y de nadie más.

Hoy es muy difícil creer que hay un solo actor en materia de política exterior y que no se necesita del consenso de otros para legitimar las acciones que un Estado emprenda ante la comunidad internacional. A pesar de que, como se verá más adelante, las constituciones dan a los Ejecutivos amplias facultades en materia de Política Exterior, en la práctica se tiene que hacer la consulta con otros actores, como los Congresos, ante situaciones graves que requieran el consenso de la Nación.

³⁸ Laroche, Josepha (Coord.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, Francia Presses universitaires de France, 2003, p. 11 (se tomó el concepto mondialisation en francés y el de globalización en inglés como uno solo)

Esto da como resultado que se conmocione el juego diplomático tradicional, que las diplomacias estatales se hagan más frágiles y que se facilite que las diplomacias no estatales o alternativas adquieran más poder.

Una última consideración, en este sentido, tendría que ver con el impacto real de las IPIs y en ese sentido Costa aporta consideraciones muy importantes al afirmar que el impacto podría incrementarse y hacerse más efectivo dependiendo del tipo particular de organización interparlamentaria de que se trate, así como los procedimientos de seguimiento de las actividades que se usan en los parlamentos nacionales y los esfuerzos y compromisos de los miembros.³⁹

1.3 LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y LA DIPLOMACIA FORMAL

Una vez que el concepto de Diplomacia Parlamentaria se ha desarrollado se ve claramente que hay una gran diferencia con la diplomacia clásica. Para empezar tienen diferentes orígenes en el tiempo y en el espacio. La primera no es una continuación de la diplomacia clásica, ni tiene el papel de sustituta, representa un campo distinto, con rasgos y objetivos bien definidos. Asimismo, juega un papel bien importante debido a sus tareas específicas, estableciendo la nueva arquitectura de las relaciones internacionales y, responde más a la complejidad creciente del mundo moderno por sus múltiples enfoques.

Para Bajtay, “La diplomacia en un sentido estrecho, es la conducta y método de un Estado para promover sus intereses externamente, primero en términos de negociación y a través de sus propios funcionarios basados en la capital o desplazados afuera. Diplomacia, señala, quiere decir relaciones formalizadas usualmente entre entidades políticas independientes, generalmente Estados, con el

³⁹ Costa et al, *Op. Cit.*

propósito de arribar a objetivos estratégicos y alcanzar resultados mutuamente benéficos.”⁴⁰

Bajtay dice también que en un sentido más amplio, la diplomacia del siglo XXI se define como un proceso de comunicación y representación, encaminado a facilitar la interacción entre entidades e individuos y no sólo Estados. Por eso se habla ahora de diplomacia comercial, económica, de negocios, abierta, preventiva, paradiplomacia⁴¹ y por supuesto la parlamentaria.⁴²

De acuerdo a la experiencia personal de la autora, al igual que la Diplomacia formal o clásica, la Parlamentaria se mueve entre el trabajo bilateral y el multilateral. El trabajo bilateral se hace de parlamento a parlamento, a través de instrumentos muy parecidos a los de la diplomacia clásica: visitas de trabajo, grupos de amistad y reuniones interparlamentarias.

Si la forma de hacer Diplomacia Parlamentaria de la Diplomacia formal no varía mucho, lo que sí varía son los actores que sí tienen una voz diferente porque los legisladores hablan más libremente que los diplomáticos, expresan sus ideas de acuerdo a las ideologías de los partidos que representan y no tienen limitantes para manifestarse en contra de sus propios gobiernos.

No hay que olvidar que los parlamentarios son, antes que nada, políticos, con una ideología política que los guía y que no pretenden, de ninguna manera, representar a sus respectivos países y son mucho más libres de explorar otras soluciones, no tan ortodoxas como el diplomático tradicional.

El trabajo multilateral se hace a través de foros universales como la Unión Interparlamentaria, de foros regionales como los europeos, los latinoamericanos, los americanos, los asiáticos y aquellos que se derivan de foros no parlamentarios.

⁴⁰ Bajtay, Peter, *Democratic and efficient foreign policy? Parliamentary diplomacy and oversight in the 21st Century and the Post Lisbon role of the European Parliament in shaping and controlling European Union foreign policy* en <http://ssrn.com/abstract=2567249>, consultado el 8 de septiembre de 2015

⁴¹ La paradiplomacia es también denominada diplomacia paralela y adopta varias formas como paradiplomacia regional transfronteriza, paradiplomacia transregional, paradiplomacia global. Stavidris, Stelios, “Parliamentary diplomacy: any lessons for regional Parliaments? En [www.unizar.es/union/europea/file/document/conferencia%2010.2006/Stelios stravidris, english final.pdf](http://www.unizar.es/union/europea/file/document/conferencia%2010.2006/Stelios%20stavidris%20english%20final.pdf) consultado el 8 de mayo del 2015

⁴² Bajtay, Peter, *Op. Cit*

Este campo multilateral es el centro de la investigación, cuyo análisis de algunos foros que pueden ser considerados como los más significativos y todos en conjunto darán un espectro de lo que está ocurriendo en el mundo a través de la política

1.4 DIFERENTES CORRIENTES DE PENSAMIENTO

1.4.1 Teorías de las relaciones internacionales que podrían aplicar al trabajo internacional de los parlamentos.

Hay muchas corrientes que tienen que ver con una materia tan amplia y tan cambiante como las Relaciones Internacionales y que se van adecuando a medida que la realidad internacional se modifica y ya no corresponde a las especificidades de tal o cual teoría.

Héctor Cuadra (2006, dixit) mencionaba en su curso de Teoría de las Relaciones Internacionales del Doctorado en Relaciones Internacionales que Marx decía que teoría y praxis se retroalimentan y que el pensamiento teórico tiene dos tareas: hacer un diagnóstico de la realidad y de allí proponer la utopía y que la utopía más ambiciosa del siglo XX fue precisamente el marxismo.⁴³

Hay diferentes corrientes de pensamiento a través de las cuales podemos analizar las Relaciones Internacionales y por ende la Política Exterior y sus diversos mecanismos. Desde el idealismo desarrollado después de la Primera Guerra Mundial y su búsqueda para acabar con la anarquía; la teoría realista de la Segunda Guerra hasta lo más actual que son los enfoques feministas y ecologistas.

Podríamos decir que es muy aventurado tratar de forzar un análisis que identifique cuál de las corrientes se ajusta más al fenómeno que estudiamos, y éste tendría que ser el trabajo de todo un equipo especializado en dichas teorías. Las Relaciones Internacionales sí pueden acercarse a estas teorías y la Diplomacia formal y la no formal, aunque son mecanismos de trabajo, pueden relacionárseles con las

⁴³ Cuadra Moreno, Héctor. *Curso de Teoría de las Relaciones Internacionales*, 2006

doctrinas. A final de cuentas, son producto de un comportamiento de los Estados en sus Relaciones Internacionales.

Sí pensamos en teorías que se ligan expresamente con los acontecimientos que dieron lugar a la creación y desarrollo de los foros parlamentarios internacionales, las doctrinas que analizan las Relaciones Internacionales en general y los cambios y modificaciones que se generaron, entonces la teoría realista es la primera que hay que mencionar. Esther Barbe⁴⁴ por ejemplo, (1987) planteaba que se han dado 3 debates a partir de la posguerra: idealismo y realismo (Guerra Fría), tradicionalistas y cientifistas o behavioristas (década de los 60) y globalistas y realistas (década de los 80) o reaparición del neorealismo.

El realismo establece que los países coexisten en el escenario internacional en donde la lucha por el poder es la característica más relevante. Esta lucha la encontramos en todos los países, para conservar, sobrevivir o recuperar el poder.

En los años posteriores a la II Guerra los idealistas y los realistas libraron la misma batalla que los naturalistas según Schwarzenberger, en el sentido de hacer las investigaciones en posiciones tomadas *a priori*: “dedujeron sus conclusiones de un estado de naturaleza que pintaban en términos de *homo homini lupus* o de la hermandad del hombre”⁴⁵

Schwarzenberger decía, sin embargo, que para la comprensión de las relaciones internacionales es importante entender qué es la política del poder, que puede definirse:

“... como un sistema de relaciones internacionales en el que los grupos se consideran a sí mismos como los fines últimos; emplean, al menos con propósitos vitales, los medios más efectivos a su disposición y son medidos de acuerdo con su peso en caso de conflicto.”⁴⁶

⁴⁴ Barbe, Esther, *El papel del realismo en las relaciones internacionales: (La teoría política internacional de Hans J. Morgenthau)*, 1987. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26941> consultado en 2015 y en octubre de 2016.

⁴⁵ Schwarzenberger, *op. cit.* P. 5

⁴⁶ Schwarzenberger, Georg, *op.cit.* p. 12

Según Schwarzenberger, hasta ahora, el poder ha sido la consideración dominante en las relaciones internacionales. El poder es el medio entre la influencia y la fuerza.

1.4.2 La teoría realista

Si se acepta como un hecho que la diplomacia parlamentaria, a excepción de la Unión Interparlamentaria, florece después de la Segunda Guerra Mundial, debemos de pensar que el influyente libro de Hans J. Morgenthau escrito después de ella *Politics Among Nations, the Struggle for Power and Peace* es una referencia obligada.⁴⁷

Para el análisis de los cambios en la estructura del sistema mundial del siglo XX, varios autores recurren al realismo político como enfoque principal, es decir a la estructura de la balanza o del equilibrio de los poderes en turno.

Morgenthau, considerado el padre de la doctrina realista, en su libro ya mencionado (escribió más de 100 libros, artículos, ensayos, etc.) propone seis principios de realismo político:

“1) El realismo asume que la política obedece a leyes objetivas que están enraizadas en la naturaleza humana; 2) El principal vehículo que permite al realismo encontrar su rumbo en los asuntos mundiales es el concepto de interés definido en términos de poder; 3) El realismo supone que su principal concepto de interés es una categoría objetiva de vigencia universal; 4) El realismo reconoce el significado moral de la acción política; 5) El realismo se niega a identificar las aspiraciones morales de las naciones, en particular los preceptos morales que gobiernan el mundo; y 6) La diferencia entre el realismo y otras escuelas de pensamiento es profunda. Por lo tanto, la política internacional implica una lucha por el poder, entonces, el poder será siempre un objetivo inmediato.”⁴⁸

⁴⁷ Morgenthau, Hans, *Politics among nations, the struggle for power and peace*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1966

⁴⁸ Velázquez Flores, Rafael, *Op. Cit.* P. 66

Más tarde, el neorrealismo vendría a complementar al realismo con la inclusión de elementos como el desarrollo económico, las fuerzas sociales y la cultura, entre otros. Según Esther Barbe las semejanzas entre el realismo de entreguerras y el realismo de los ochenta (neorrealismo) son:

- El Estado es el actor principal
- El poder y la lucha por él determinan los acontecimientos internacionales
- No creen en el Derecho Internacional o la organización internacional como mecanismo de orden
- La política interna y la externa son diferentes
- Ambos reconocen que las preocupaciones morales tienen sentido en la política interna
- Los principios universales de carácter moral no son aplicables a la acción de los Estados⁴⁹

Cuadra, en su artículo *Ética y Política Internacional* asevera que el realismo es "... el modelo analítico fundacional, el enfoque sistemático más coherente, el paradigma más sólido que se ha construido para la interpretación de las relaciones internacionales."⁵⁰ Nos comparte su visión del pensamiento de Hans Morgenthau para justificar el tránsito de la moral individual a la moral del Estado Nación y hace entender muy claramente el fondo del pensamiento de uno de los padres fundadores de esta doctrina⁵¹

Para poder entender la génesis y desarrollo del pensamiento realista debemos considerar que "... hay un pleno reconocimiento de lo que se podría denominar la unidad normativa del Realismo, constituida por un bien construido aparato conceptual y epistemológico que le permita enfrentarse con gran consistencia al... idealismo."⁵²

A través de su visión de la historia, Morgenthau estimó que la ética no puede ser sino imperfecta y que es lo individual y no lo social lo que existe. De ello puede entenderse que la ética individual o sea de la que hasta entonces se conocía de un solo individuo, del monarca, se

⁴⁹ Barbe Esther, *Op. Cit.* p.152

⁵⁰ Cuadra Moreno, Héctor, *Ética y Política Internacional*, revista del Centro de Relaciones Internacionales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México No.87, septiembre-diciembre 2001, p. 21

⁵¹ Cuadra Moreno, Héctor, *Op. Cit.* 22

⁵² *Ibidem*, p. 22

traslada a los Estados-Nación, con la aparición de los nacionalismos de los siglos XIX y XX y con ello se convertirían en, según Morgenthau, “la más elevada unidad moral sobre la tierra.”⁵³

Muchos internacionalistas coincidieron en que a partir del término de la Segunda Guerra el realismo fue el paradigma⁵⁴ dominante y que fue muy difícil no reconocerlo así al igual que la riqueza y la sabiduría de esta doctrina resumida en (de acuerdo con Battistella):

El estado de anarquía en el que se encuentran las relaciones internacionales es sinónimo de estado de guerra, ya que no existe ninguna autoridad que pueda impedir la violencia.

Los actores principales son los grupos de conflicto entendidos como Estados-Nación organizados territorialmente.

Los Estados-Nación son actores racionales (el Jefe de Estado) que buscan maximizar su interés nacional definido en términos de poder (puissance) respecto a las obligaciones del sistema internacional.

El equilibrio de poderes es el único modo de regulación susceptible de asegurar no la paz sino un orden y una estabilidad internacionales forzosamente precarias.⁵⁵

El padre del realismo moderno Morgenthau se inspira en las ideas de un teólogo norteamericano Reinhold Niebuhr y funda su análisis en la naturaleza humana para estudiar la política como es y no como gustaría que fuese. La política internacional, como toda política, es la lucha por el poder. Si es así es porque el Estado-Nación, en el seno del cual se agregan los individuos egoístas exporta en la escena internacional el instinto de vida (la voluntad de vivir), de reproducción y de dominación de todos los miembros que la componen. En política exterior, un Estado no conoce otra cosa que el interés nacional egoísta definido en términos de poder y éste es el objetivo inmediato.

No pasa desapercibido para Morgenthau el contexto específico de la política internacional en relación con la interna, aunque las considera

⁵³ Cuadra Moreno, *Op. Cit.*, p. 24

⁵⁴ Paradigma: conjunto de convicciones compartidas por los miembros de una disciplina científica en relación con problemas y métodos legítimos de un dominio de investigación. Concepto de T. Kuhn, citado en Battistella Darío, *Op. Cit.*, p. 81

⁵⁵ *Ibidem*, p. 112

bien diferentes. Las dos tienen por objetivo la lucha por el poder, modificadas por la situación en las que se desarrollan.

Siguiendo a Morgenthau, la política internacional puede ser definida como un esfuerzo continuo por mantener y acrecentar el poder de su propia nación y reducir el de otras naciones.⁵⁶ La Política Exterior de los Estados puede asegurar la búsqueda de un orden mínimo, un equilibrio entre las fuerzas, notablemente a través de la diplomacia, el desarrollo del derecho internacional y aquel de las organizaciones internacionales, aunque autores como Esther Barbe digan que ni los realistas ni los neorealistas creen en el Derecho Internacional ni en las organizaciones internacionales como mecanismos de orden.

La teoría realista fue la más utilizada para el análisis de los hechos a partir de 1947, cuando la política se empieza a internacionalizar. El Plan Marshall, viene a ser la base de la implicación interna creciente de los Estados Unidos a nivel internacional y abre rápidamente la formación de bloques antagónicos.

Coincido con Serge Sur en que en la Guerra Fría, ligada a la constitución de los bloques, pueden identificarse 3 fases: 1948-1953 que comenzó con la primera crisis de Berlín, el arribo de un gobierno comunista en China continental y la guerra de Corea, además de la muerte de Joseph Stalin. Después el decenio 1960 con Kennedy y Krushev a la cabeza de las potencias y con un poder paritario y luego el decenio 1970-principios de 1980 que conocieron lo que entonces se llamó la *détente* o coexistencia pacífica que pasó también por tres periodos: 1953 la muerte de Stalin; 1960-70 la salida de Krushev y una política más prudente de Breshnev y 1980 en adelante, la política de Gorbachov cuyos cambios aceleraron la caída del sistema político socialista encabezado por la Unión Soviética.⁵⁷

A medida que avanzó la *détente* entre Moscú y Washington también empezó el declive del poder de Estados Unidos a causa de la guerra de Vietnam, se dio el pluralismo creciente en el bloque occidental y de manera importante el consenso en los países en desarrollo en transformar el sistema económico internacional con nuevas armas

⁵⁶ Citado en Braillard Philippe et Djalili, Mohamad Reza, *Les relations internationales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, p.13

⁵⁷ Sur, Serge, *Relations Internationales*, Montchrestien extenso editions, 5ª, edition, Paris 2009, 592 pp.

como el petróleo. Surgieron transformaciones teóricas pues el tema de la seguridad nacional había también decaído al igual que la confrontación entre las dos potencias.

1.4.3 Otras doctrinas

Autores como Joseph Keohane y Robert Nye proponen nuevos paradigmas, diferentes del realista que lo planteaba en términos de la actividad diplomática-estratégica del Estado soberano, para situarlos (los paradigmas) en lo global y lo transnacional.

Sin embargo, Keohane señalaba que “El realismo es un componente necesario (el núcleo) en cualquier análisis coherente de la política mundial porque la atención que presta al poder, a los intereses y a la racionalidad es crucial para comprender mejor el tema.”⁵⁸

Tanto los transnacionalistas como los dependentistas abandonan la visión estatocéntrica (primera premisa del realismo) para ocuparse de nuevos actores internacionales disminuyendo el papel del Estado y aumentando el de las fuerzas transnacionales y de la estructura desigual que constituye un sistema mundo de base económica.⁵⁹ El conflicto y la anarquía (segunda premisa) pasan a ser sustituidos por la cooperación y el orden.

La aparición de lo que se han llamado las teorías científicas, preocupadas por el rigor, la cuantificación y la verificación en los análisis llevó a buscar construir un nuevo paradigma, entre otros, las relaciones entre política interna y política internacional o la multidimensionalidad de las relaciones internacionales a partir de las aproximaciones sistémicas. Hoy ¿quién puede negar que la política exterior es una extensión de la política interna más allá de las fronteras?

Las teorías posteriores al realismo, el interdependentismo sobre todo, volvieron al estatocentrismo más tarde.

⁵⁸ Citado por Barbe, Esther en *El papel del realismo...Op. Cit. p.*

⁵⁹ Barbe, *Op. Cit.*, p.165

En su visión se trata del realismo como explicación estructural: neorealistas, realismo moderno o realismo estructural.

Los preceptos de Morgenthau: Estado, conflicto y poder, persisten en el neorrealismo, aunque buscan tener un marco teórico más riguroso para el estudio de las relaciones internacionales.

La teoría realista tiene elementos que identifican al objeto de este trabajo y que la acercan más a lo que muchos autores dicen del estudio de las Relaciones Internacionales, aunque los grandes cambios mundiales han hecho que muchos elementos de otras doctrinas tengan que tomarse en cuenta. La teoría realista aporta los primeros elementos para el estudio de las Relaciones Internacionales y las subsecuentes teorías critican, analizan y avanzan a partir de ella. Revisan algunas de sus premisas y van adecuándolas a los tiempos. Corrientes más modernas como el ecologismo y el feminismo incluso nos acercan más al objeto de estudio.

El hecho de que Morgenthau no reconozca a otros actores que no sean los Estados, refleja el hecho que otros actores aún no hubieran aparecido en la escena todavía y que la política del poder se diera únicamente entre Estados soberanos.

La concepción realista surgida en los Estados Unidos, se enfrentó a una visión más europea a través de Raymond Aron que, sin desechar los principios básicos del realismo rehusaba elaborar una teoría de la naturaleza humana y se inclinaba por un análisis sociológico del campo diplomático-estratégico. Para él, el trazo específico de las relaciones internacionales reside en la legitimidad y la legalidad del recurso a la fuerza de parte de los actores.

Después el neorrealismo, a partir de la aparición de la Guerra Fría, recoge más el planteamiento de Aron sobre la naturaleza anárquica del sistema internacional y el uso más prudente de conceptos como aquellos de interés nacional y de poder.

La interdependencia fue un paradigma que la globalización recogió y todavía lo toma como un elemento fundamental en su definición junto con la cooperación. Este concepto considera que las Relaciones Internacionales contemporáneas no corresponden al modelo conflictivo e interestatal del modelo realista.

Otro paradigma fue el del imperialismo y de la dependencia, que tuvo sus raíces en el pensamiento marxista y que considera que el sistema internacional es la expresión directa del funcionamiento, de la evolución y de las contradicciones del capitalismo.

A partir de los años 80, emergieron nuevas líneas de pensamiento de investigadores anglo-sajones: el postpositivismo, el postestructuralismo y el postmodernismo. Hay estudios, como el de la Cámara de Diputados de México que ubican a la Diplomacia Parlamentaria precisamente dentro del postmodernismo ¹ *“Se habla de una diplomacia postmoderna caracterizada fundamentalmente...por un entrelazamiento entre las sociedades nacionales, una diversificación de la agenda internacional y por la multiplicidad de nuevos actores nacionales y transnacionales que se incorporan en la escena internacional.”*⁶⁰

El postmodernismo sobre todo plantea la ruptura de la división entre la política interna y la externa, la mayor importancia de los medios tanto los electrónicos como los digitales, una mayor cantidad de actores en los temas internacionales, entre otros.

Incluso podemos ver que las doctrinas ambientalistas y feministas también tienen elementos interesantes que aportar al análisis de las Relaciones Internacionales.

Más recientemente, los trabajos de De Puig plantearon que la internacionalización de la política es la que provoca precisamente, que del lado de los Congresos se empezaran a generar movimientos tendientes a congregarlos en organismos internacionales, que fueron apareciendo poco a poco.⁶¹

La correlación entre los cambios que se han ido generando en la sociedad internacional y la aparición de los foros parlamentarios internacionales,⁶² lleva a la pregunta si no se podría empezar a hablar de un paradigma parlamentario, entendido como ese conjunto de convicciones que los estudiosos de las relaciones parlamentarias comparten, y que podría llevar a algo muy importante; descubrir si los

⁶⁰ Cámara de Diputados, *Op. Cit.* P. 3

⁶¹ Cfr. Especialmente DePuig, Lluís Maria, *Les Parlements internationaux*,

⁶² En 1889 ya se había creado la Unión Interparlamentaria y el Foro Parlamentario del Commonwealth, aunque no se consolidaban todavía.

movimientos en los Congresos efectivamente tuvieron un efecto importante en los diferentes momentos de cambio de los fenómenos políticos o sociales internacionales.

Un paradigma de la política mundial basado, entre otras cosas, en las relaciones parlamentarias, podría corroborar la idea de que hay necesidad de más actores porque los Estados son ya incapaces de resolver ellos solos los problemas. La inmediatez con la que hay que atender los innumerables temas que se presentan y que son del conocimiento público gracias a los medios digitales hace que otros actores tengan que entrar en la escena y que dada su calidad democrática, éstos deban de ser los parlamentarios.

Sin embargo, al día de hoy no se puede decir que los organismos parlamentarios tengan la fuerza para incidir en la política mundial de manera importante. Habría que estudiar más, a profundizar más en la teoría, a revisar la historia del parlamentarismo, aunque sea muy reciente, para avanzar en estas ideas.

Puede adelantarse que la presencia de los parlamentarios en la política exterior puede ser de mucho apoyo hoy, ya que han emergido para responder a las demandas de un mundo globalizado, interconectado e interdependiente que se enfrenta a problemas cada vez más complejos y en donde los poderes ejecutivos, como ya se dijo ya no son suficientes para atender el cúmulo de asuntos que se presentan.

El hecho que los valores de democracia, derechos humanos y estado de derecho estén prevaleciendo sobre los de paz y seguridad internacionales que sobresalieron en la posguerra inmediata, contribuyen a que el parlamentarismo sea un medio para legitimar políticas e iniciativas gubernamentales complejas. La concepción anterior de que la toma de decisiones era una tarea sólo para los Ejecutivos, no se corresponde con la realidad del mundo actual porque la política exterior si tiene un impacto directo en la vida de los ciudadanos. “Por ello, es necesario el respaldo de los representantes populares para alcanzar aceptación pública y confianza en estas políticas.”⁶³

⁶³ Bajtay, Peter, *Op. Cit.* pp. 1 y 2

“Los centros alternativos de análisis internacional y de activismo (Organizaciones no Gubernamentales, advocacy groups, intereses corporativos, etc.) han hecho su propia interpretación del nuevo orden internacional junto con sus propios intereses, prioridades y objetivos, resultando en la desintegración del tradicional dominio gubernamental en relaciones internacionales y política exterior.”⁶⁴

E incluso Bajtaj añade que “El nuevo pluralismo de actores internacionales reta la presunción tradicional de relaciones externas uniformes sólo por el Ejecutivo.”⁶⁵

Por ello, “...la diplomacia del siglo XXI se define como un proceso de comunicación y representación encaminado a facilitar la interacción entre diferentes entidades e individuos, no necesariamente sólo Estados.”⁶⁶

Para redondear la idea, podríamos decir que el siglo XXI tiene como paradigma que las relaciones internacionales tienen nuevos actores, y que los parlamentarios están cerca de donde se toman las decisiones, aunque todavía lejos del predominio que tienen los poderes Ejecutivos.

1.4.4 Principales críticas

A pesar de que parecería que muchas de las características de la doctrina realista ya no son vigentes, sin embargo ésta sigue siendo una referencia muy importante en muchos pensadores. Estados Unidos, por ejemplo, aun cuando se asume idealista por aquello de los valores morales, la armonía entre los verdaderos intereses de los países, la buena voluntad de los hombres, en los hechos son realistas y si no basta recordar la Doctrina Monroe y las invasiones que han sufrido los países de Medio Oriente.

1.5 SISTEMAS POLITICOS Y LOS PARLAMENTOS

⁶⁴ *Ibidem* p.1

⁶⁵ *Ibidem* p. 2

⁶⁶ *Ibidem* p. 2

1.5.1 El sistema parlamentario

Nos interesa saber si el tema de la diplomacia parlamentaria en general y no sólo el parlamentarismo, adquiere diferente significado cuando se trata de regímenes parlamentarios como casi todos los europeos y los países de su influencia por haber sido colonias, que cuando hablamos de otro tipo de regímenes. El hecho de que Europa haya sido el territorio en donde se empezó a desarrollar este tipo de asociación podría llevarnos a pensar que éste es precisamente el sistema de gobierno que lo fomenta, lo cobija y lo desarrolla de mejor manera que cualquier otro.

Igualmente, nos preocupa dar respuesta a la pregunta ¿En qué sistema político se desarrolla mejor la diplomacia parlamentaria: en el parlamentario, en el presidencial o en el mixto?

1.5.1.1 Características

En el sistema parlamentario, los parlamentos son de hecho gobiernos, por lo que las decisiones que toman en materia de política exterior tienen un peso muy grande y además, en general, son vinculatorias.

“El régimen parlamentario o parlamentarismo, es aquel en el cual el Parlamento es el centro de gravedad político y administrativo debido, principalmente, a la forma de ordenación de las magistraturas públicas, la distribución de poderes entre ellas y el tipo de relaciones que mantienen entre sí. Este sistema de gobierno puede darse tanto en la forma republicana como en la monarquía constitucional, se habla entonces de una república parlamentaria o de una monarquía parlamentaria. La principal diferencia entre éstas es que en la República parlamentaria el Jefe de Estado es un presidente electo, representativo y en la monarquía es un rey vitalicio y hereditario que debe gobernar

junto con el Primer Ministro y un gabinete que respondan ante el Parlamento.”⁶⁷

En el sistema parlamentario, las funciones Ejecutiva y Legislativa están unidas y coordinadas bajo la autoridad del Parlamento. No así en el presidencial, en donde el Ejecutivo y el Legislativo actúan separadamente y poseen facultades de fiscalización y control recíprocos.⁶⁸

El sistema parlamentario nace en Inglaterra pero es el sistema de gobierno existente en casi toda Europa, Asia, África y algunos países del Caribe, con modalidades propias, como formas republicanas y en otros de forma monárquica constitucional; bipartidistas o multipartidistas; con diferente duración del Parlamento, modo de elegirlo, composición de sus cámaras, de sus poderes, etc.

El primer elemento constitutivo del sistema parlamentario es el Parlamento, cuyas funciones legislativas se complementan con otras políticas, administrativas y judiciales. En él se toman las decisiones más importantes del gobierno y de allí sale la orientación política y la integración de sus órganos.

En los regímenes parlamentarios hay un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno y este último y su gabinete salen del propio Parlamento y de hecho son designados por él. El sistema parlamentario es el régimen característico de colaboración de poderes, toda vez que existe compatibilidad entre mandato parlamentario y función ejecutiva, o sea que se vea la relación entre los dos poderes.

Este sistema tiene una mayor responsabilidad ante el pueblo, pues de hecho el Parlamento es la única institución con legitimidad democrática y el gobierno que deriva de su autoridad requiere de la confianza o aprobación del propio Parlamento.⁶⁹

Las decisiones que toman los parlamentarios tienen una doble validez, en tanto son decisiones legislativas y ejecutivas

⁶⁷ IILCEN, “*Parlamentarismo y Presidencialismo. Estudio comparado*”, México, D.F. Senado de la República, p.9

⁶⁸ El rincón del Vago. *Sistema Parlamentario*, html rincon del vago.com/sistema-parlamentario_1.html, Consultado en mayo del 2014

⁶⁹ IILCEN, *Op.cit.* p. 11

Otra cuestión es que el Gabinete en un régimen parlamentario está compuesto también de legisladores, en especial por los jefes del partido mayoritario o aquellos de los partidos que integran la coalición y que forman la mayoría parlamentaria. Lo anterior significa que las decisiones se toman a los niveles más altos y por lo tanto son de mucha seriedad.

Por otro lado, el Gabinete no tiene un periodo definido, dependiendo su estancia de la confianza que se gane. La mayoría legislativa puede expresar su desconfianza ya sea por un voto de censura o rechazando medidas fundamentales propuestas por el Gabinete o negándose a votar las partidas que éste solicite. Si es así, el Gabinete debe renunciar en masa o también podría convocar a nuevas elecciones disolviendo la legislatura. Si el electorado le responde bien podría quedarse en el poder.

El sistema parlamentario es más armónico ya que sus miembros son de ambos poderes, más responsables pues asumen conjuntamente la responsabilidad ante el país y en general los conflictos se arreglan más fácilmente y de manera más flexible.

En su contra, se dice que el sistema parlamentario tiene gabinetes muy numerosos, gobiernos menos estables, figuras decorativas en los Jefes de Estado que son muy costosas. Esto tal vez no sea tan cierto en la medida en que dos Jefes, o sea el de Estado y el de Gobierno, rinden mejores frutos en las decisiones que se toman, e igualmente los gabinetes son más fuertes y experimentados en tanto cuentan con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

Hay que añadir también que hay un control mutuo entre el Parlamento y el Gobierno. Ambos se pueden exigir responsabilidad política: el Parlamento a uno de sus miembros o al Gabinete como un todo, al que incluso podría obligarlo a dimitir. Sin embargo, el gobierno puede pedirle al Jefe de Estado, que en general accede, que disuelva el Parlamento y en las nuevas elecciones dejar al pueblo que decida quien tiene la razón.

Esta estrategia es común, sobre todo cuando un gobierno empieza a perder poder y no quiere dejar pasar el tiempo, ante la posibilidad de que se pierda cada vez más.

Los sistemas parlamentarios deben su nombre al principio fundador de que el Parlamento es el asiento principal de la soberanía.⁷⁰ Por tanto, no permiten una separación orgánica o rígida del poder entre el Gobierno y el Parlamento.

1.5.1.2 Líneas de Política Exterior

Una cuestión importante es saber si en los regímenes parlamentarios la política exterior es importante o si lo es más en los regímenes presidenciales. En un mundo globalizado como éste, la Política Exterior es muy importante en cualquier régimen, aunque destacaría que en Estados Unidos es particularmente importante por la posición hegemónica que ha ocupado en el mundo.

El parlamentarismo internacional está sujeto a la capacidad del legislador para abordarlo y desarrollarlo. Por ello, es bueno que los partidos impulsen candidaturas de especialistas en asuntos internacionales si quieren verdaderamente aportar algo durante sus mandatos, aunque es importante decirlo, de acuerdo con algunos legisladores, no es del todo cierto.

Sin embargo, lo valioso del parlamentarismo es que las decisiones en esta materia en general están avaladas por los dos poderes, por lo cual adquieren más fuerza y apoyo ciudadano.

1.5.2 El sistema presidencial

La Constitución de Estados Unidos de 1787 estableció, por primera vez, el sistema presidencial que configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El sistema presidencialista o Régimen del Nuevo Mundo ha sido prácticamente adoptado por todos los países latinoamericanos.

1.5.2.1 Características

⁷⁰ Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática #20, Instituto Federal Electoral, 2012, P.6

En general, los sistemas presidenciales se caracterizan por:

- Un Poder Ejecutivo con facultades considerables en la Constitución, generalmente con el control total de la composición de su Gabinete y la administración.
- El Presidente es electo directamente por el pueblo (en Estados Unidos es elección indirecta) por un periodo limitado y no depende de un voto formal de confianza de los representantes democráticamente electos para integrar el Poder Legislativo.
- El Presidente es Jefe de Estado y de Gobierno.
- El Presidente no puede ser destituido excepto en casos extraordinarios.
- El Presidente goza de legitimidad democrática al igual que el Poder Legislativo.
- El Presidente remueve libremente a sus secretarios (Gabinete) y éste rinde cuentas al Ejecutivo y no participa en el debate legislativo.
- El Presidente conduce las relaciones exteriores y en materia legislativa puede presentar iniciativas y sancionar o vetar los proyectos de ley procedentes del Congreso.

Un régimen presidencial se distingue por:

El Poder Ejecutivo y el Legislativo son autónomos; el Judicial puede serlo o no, dependiendo de la forma de su elección. Los periodos para los cuales el Congreso y el Jefe del Ejecutivo son electos son fijos y no dependen del voto de confianza ni censura de uno sobre otro;

Ni el Legislativo puede disolver al Ejecutivo ni viceversa; hay una separación entre el origen y la sobrevivencia de ambos poderes;

El Legislativo y el Ejecutivo tienen organizaciones internas diferentes, mientras que el Congreso tiende a ser bicameral, el otro es unitario;

El Jefe del Ejecutivo es electo por votación popular, decide la composición de su gobierno y está constitucionalmente dotado de facultades legislativas.

A pesar de las diferencias de ejercicio y funcionamiento que presenta cada país latinoamericano con sistema presidencialista, hay tres factores que los caracterizan: la legitimidad autónoma del cargo presidencial, las amplias facultades del cargo y la ausencia de suficiente control institucional. En este sentido:

“El establecimiento de un régimen presidencial o parlamentario no debe plantearse en términos excluyentes (éste o el otro sistema), es decir si el sistema presidencialista instaurado en América Latina se caracteriza –según la interpretación de diversos tratadistas- por la no funcionalidad, ello no debe conceptualizarse como una exigencia automática para transformar radicalmente el régimen político ..., lo conveniente sería buscar reformas constitucionales e institucionales que permitiesen adecuar el sistema de gobierno a sus condiciones actuales y futuras funciones.”⁷¹

En realidad este tema ha estado siempre presente en Latinoamérica, especialmente en México. Las comisiones de Reforma del Estado se han instalado a nivel Ejecutivo, Legislativo y por los propios Partidos. En general, el planteamiento es que hay que dar espacio para un sistema más abierto y en donde ninguno de los poderes tenga primacía sobre los otros. Se ha hablado de un sistema semiparlamentario, de un sistema mixto, etc.

El propio Giovanni Sartori ha propuesto, para el caso de México, el sistema alternativo o presidencialismo intermitente:

“En él, los 2 motores se eligen al mismo tiempo y por el mismo periodo... Sartori señala que su fórmula descansa en los siguientes acuerdos estructurales: a) El Parlamento que se acaba de constituir elige un gobierno (legislatura de 4 ó 5 años), lo que implica que el sistema funcionará con las reglas del sistema parlamentario, b) Si el sistema parlamentario no funciona, entonces se cambia a uno presidencial ‘fuerte’ por el resto de la legislatura, es decir, el Presidente se convierte en Jefe de Gobierno, c) los periodos del Presidente (elegido directa

⁷¹ IILCEN, *Op.Cit.* p. 47

o indirectamente por el sufragio de una mayoría absoluta o en una segunda vuelta) y del Poder Legislativo coinciden. El Presidente puede ser electo sin ninguna limitación, d) En el periodo parlamentario, el Presidente tiene las funciones de un Jefe de Estado Parlamentario.⁷²

Las diferencias entre los sistemas a los que nos hemos referido son notorias pero es importante decir que en ambos los asuntos de Política Exterior recaen en el Ejecutivo para su conducción, con la participación del Legislativo para su control, en diferentes grados.

La organización de las instituciones de Política Exterior en Estados Unidos es muy jerarquizada e inflexible. La fragmentación del proceso de elaboración de las políticas en Estados Unidos es muy evidente: El Departamento de Estado no es el único que hace política exterior, allí está también la CIA, el Departamento de Defensa, el Consejo Nacional de Seguridad, los Departamentos de Comercio, del Tesoro, de Transportes, entre otros.⁷³ Aparte está el Congreso que tiene un papel muy activo en materia de Política Exterior.

1.5.3 El sistema mixto o semi presidencial

Hay una tercera forma de organización del poder que es la mixta o semi presidencial, como el sistema francés, pero en general “Todos ellos constituyen diseños institucionales cuyo propósito es organizar el poder democráticamente y moderarlo.”⁷⁴ En este sistema, el Ejecutivo y el Legislativo están separados y unidos al mismo tiempo, El Presidente es autónomo, pero comparte el poder con un Primer Ministro y éste debe proceder del Parlamento y conseguir su apoyo continuamente. El Presidente surge del voto popular y el Primer Ministro es aprobado por la mayoría parlamentaria. Las figuras de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno coexisten. El primero tiene como función primordial garantizar el funcionamiento regular de las instituciones y dirige la Política Exterior y las fuerzas armadas

⁷² *Ibidem*, p. 48

⁷³ Riordan, Shaun, *Adios a la diplomacia*, España, Siglo XXI Editores, 2005, pp. 27 y 28

⁷⁴ Espinoza Toledo, *Op. Cit.* P.4

1.5.4 Consideraciones sobre los sistemas

Para algunos analistas políticos, el parlamentarismo evita muchos problemas pues votos más, votos menos, no dan necesariamente un partido que gobierne pues en general, los gobiernos son de coaliciones (con sus excepciones como el actual gobierno canadiense); igualmente, el hecho de que los posibles gobernantes sean legisladores da una mayor certeza de que los ganadores sean gente con experiencia política y, por otra parte, los perdedores no quedan a la deriva sino que pueden continuar como legisladores e incluso formar su “gabinete sombra”⁷⁵

Otra ventaja del parlamentarismo es que no hay que esperar a que se terminen los mandatos, se pueden formar nuevos gobiernos casi en cualquier momento, cuando se hayan agotado.

Se dice que los regímenes presidencialistas implican consecuencias políticas afortunadas y desafortunadas: la elección popular produce la ventaja de mayores grados de democracia pero la desventaja de tendencias mayoritarias; los periodos fijos generan estabilidad del Ejecutivo pero también rigidez temporal; la separación de poderes ofrece un gobierno más limitado pero también la desventaja de una legitimidad democrática y dual y la posibilidad de una parálisis en el ejercicio de gobierno. Igualmente, se considera que dos órganos independientes y legítimos acarrearán conflictos inevitables y la posibilidad de la parálisis gubernamental.

Para la ex Senadora Silvia Hernández, da igual que sean sistemas parlamentarios o presidenciales para que florezcan los foros parlamentarios ya que el sustento de las asambleas parlamentarias es hablar libremente, a nombre propio y no del país. Hay que dejar que sea en las Naciones Unidas donde se hable por el país, aunque el objeto de la política exterior no puede ni debe estar aislado de los intereses internos.⁷⁶

⁷⁵ El Gabinete Sombra es un gabinete paralelo formado por la oposición en el Parlamento, especialmente del Primer partido perdedor que supervisa las acciones del gobierno y está siempre alerta a aquello que no sea claro y transparente.

⁷⁶ Entrevista a Silvia Hernández el jueves 13 de agosto del 2015 en México, D.F.

En el caso de México, desde hace mucho tiempo se ha venido hablando de un cambio de sistema político, de uno presidencial a otro semiparlamentario en función de los cambios políticos que se han venido generando desde hace más de dos décadas. El tema de la reforma del Estado ha sido parte de propuestas varias, especialmente por parte de los denominados partidos de izquierda, sin que al momento se tenga algo concreto.

Desde nuestro punto de vista el sistema se ha movido a un sistema de partidos, en el cual éstos han “invadido” la esfera de lo público y lo privado. No sólo se han contentado en detentar los espacios políticos sino también los gubernamentales y los de las propias organizaciones de apoyo a la ciudadanía como los órganos electorales, los de derechos humanos, los de transparencia, etc.

“... lo que queda claro... es que nuestro sistema presidencial (México) es disfuncional cuando se pretende conciliar con la democracia.”⁷⁷

1.5.5 EL senado y sus funciones en sistemas parlamentarios

1.5.5.1 El Bundesrat alemán

Alemania tiene un modelo federal como marco para su organización y un sistema multipartidista. El Jefe de Gobierno es el Canciller cuya figura es investida por el Bundestag o Parlamento Federal a propuesta del Presidente de la República y cuando hay mayoría parlamentaria son los propios diputados que proponen o eligen al candidato. El Presidente no tiene competencia política y en caso de destitución, asume la presidencia el Presidente del Bundesrat, a éste de hecho se le reconoce como Senado por representar a los Estados o Länder.

Aunque no es el propósito del trabajo describir el sistema político, es importante anotar que el Bundestag que representa a los miembros de la Federación y elegido por el conjunto de la población tiene supremacía sobre el Bundesrat, por lo que a la primera le corresponde

⁷⁷ Crespo, José Antonio, *Si fuéramos un parlamentarismo*, Excélsior 19 de agosto del 2009, p. 9

el control y sanción del gobierno, igual que muchas de las materias legislativas.

Una primera diferencia con los regímenes presidenciales es la carencia democrática del Bundesrat por la forma de su elección que, de hecho, es un nombramiento y por lo tanto su peso político es menor. Al ser el Gobierno regional la institución que elige y designa a los miembros del Bundesrat, éstos tienen limitaciones para actuar como un verdadero parlamento puesto que se ven sometidos a las instrucciones del Ejecutivo de los Estados federados.

El Bundesrat participa de manera absoluta en ciertas materias legislativas para que tomen formato de ley, tales como las leyes sobre asuntos de la Unión Europea cuando los Länder se vean afectados, así como las modificaciones de los tratados constitutivos o de reglamentaciones que reformen en su contenido a la Ley Fundamental, las leyes de tratados entre los Länder y otros Estados cuando puedan legislar; las Leyes Federales sobre Política Exterior. En este sentido, es importante anotar que aunque no puede tener facultades exclusivas en esta última materia, como en el caso de México, sí participa en la definición de las leyes que la regulan.

Una segunda diferencia es que el Parlamento Federal es el que tiene la representatividad en el exterior y esto es así porque el Parlamento tiene las dos funciones, Ejecutiva y Legislativa. La Ley Constitucional faculta a la Federación para llevar a cabo el mantenimiento de las relaciones internacionales, siempre y cuando no afecten el ámbito competencial de los Länder. En caso de que si lo hagan, la propia ley motiva la intervención del Bundesrat para que junto con el Bundestag se concreten los tratados o acuerdos internacionales con terceros. Los Ejecutivos estatales vienen a ser los protagonistas cuando están involucrados los Länder y en consecuencia, sus decisiones repercuten de manera absoluta en el debate y votación del tratado.

1.5.5.2 El Senado italiano

El sistema político se asienta sobre un formato de gobierno parlamentario, un modelo regional para reestructurar los poderes del

Estado y régimen múltiple de partidos. El Jefe de Estado es el Presidente y el de Gobierno está conformado por el Primer Ministro y los ministros. La elección del Primer Ministro corresponde al Parlamento, más concretamente a una mayoría parlamentaria y su nombramiento lo hace el Presidente, que también nombra a los Ministros a propuesta del Primer Ministro.

Trescientos quince senadores son elegidos de manera directa previendo que ninguna región tenga menos de siete, con excepción de dos regiones. Hay otra categoría compuesta por no más de cinco senadores nombrados por el Presidente de la República. Altamirano señala que:

“El bicameralismo perfecto existente en Italia hace que las dos cámaras legislativas tengan las mismas potestades para actuar tanto en el ámbito legislativo como en el político, no pudiendo ninguna de las cámaras estar por encima de la otra. Tal hecho ha provocado que las dos sean las que incidan en la producción de leyes, en el control del gobierno, en el establecimiento de la relación fiduciaria entre Gobierno y Parlamento y en la ruptura de la misma, y más concretamente, en todos los actos que desarrolle o lleve a cabo el Estado central.”⁷⁸

“Dada la naturaleza del sistema bicameral que adoptaron los constituyentes de 1947, ambas cámaras tienen atribuciones paritarias, lo que significa que el ejercicio de la responsabilidad política al gobierno y al control parlamentario compete a las dos por igual.”⁷⁹

La Constitución Nacional no formula expresamente las materias legislativas que corresponden al Estado Central, por lo que sólo aquellas atribuidas a las regiones no son de su competencia. Por otro lado, al tener las dos cámaras las mismas potestades, una consecuencia es que sólo puedan ejercer dichas cámaras el derecho de veto absoluto, lo cual se traduce en que ambas cámaras tengan que dar su anuencia para la aprobación de las leyes.

⁷⁸ Altamirano Santiago, Mijael, *El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada*. México, D.F. Plaza y Valdés Editores, 2004, 434 pp., p.189

⁷⁹ *Ibidem*,

La conducción de la Política Exterior queda en manos del Ejecutivo, teniendo las cámaras la potestad de ratificar todos los actos en esta materia. Respecto a los asuntos de la Unión Europea, el Senado tiene una Comisión especial compuesta por 22 senadores que analizan todo lo concerniente al rumbo de la Unión.

De acuerdo con algunos autores, el hecho que se pretendiera que el Senado estuviera configurado sobre una base territorial para que las colectividades estuvieran representadas y expresadas, tuvo muchas carencias que no le han permitido hasta ahora ser una realidad: El sistema electoral, por una parte, fue limitado y sólo un cuarto de la representación del Senado es regional ni tampoco tiene competencias específicas, como sucede en muchos sistemas políticos, sean parlamentarios o presidenciales.

Por lo anterior, a pesar de que la configuración de los poderes del Estado son diferentes en Italia, en el caso de la Política Exterior sigue siendo atribución del Ejecutivo las acciones que se puedan suscitar en la materia y quedan sujetas a la ratificación de las cámaras, lo cual las hace copartícipes y de alguna manera corresponsables.

1.5.5.3 El modelo canadiense

Éste es otro sistema parlamentario, modelo federal y multipartidista. La primera figura relevante es la del Primer Ministro, mismo que depende directamente de la mayoría parlamentaria que se forma en la Cámara de los Comunes, que de hecho es la más importante en la que recae la dinámica política del país. Lo interesante es que el Gabinete del Primer Ministro responde a él, por eso cuando la Cámara de los Comunes exija responsabilidad política al Jefe de Gobierno, el Gabinete queda supeditado de manera indirecta a las decisiones de la Cámara. Sin embargo, por costumbre ha quedado que todo el gabinete incluyendo al Jefe de Gobierno, sea parte del Poder Legislativo. Esto hace una combinación muy inteligente en la medida en que el Ejecutivo y el Legislativo son copartícipes de las decisiones.

La Reina de Inglaterra es la Jefa de Estado representada por el Gobernador General nombrado a recomendación del Jefe de

Gobierno. Éste es árbitro y moderador y sobre él recae la responsabilidad de proteger al Parlamento y a la población ante eventualidades creadas por el Gobierno. Hay que decir que la figura de la Reina es meramente simbólica.

La Ley Constitucional de 1867 es el antecedente de la historia política de Canadá, por la cual el nuevo Estado toma una forma de organización federal, que da origen a un Poder Legislativo bicameral con representaciones diversas: la de los Comunes representando a la voluntad ciudadana y un Senado a las colectividades territoriales, sin mediar elecciones. Esto no le ha dado ninguna legitimidad democrática y su peso político ha sido escaso y ha estado marginado sin poder de decisión en el entramado institucional.

Las funciones que se pretendió dar al Senado fueron aquellas de una representación provincial, así como la defensa de sus intereses frente a la Federación, que no se ha podido dar por la naturaleza del Dominion⁸⁰ y otra que fuera una cámara de reflexión y de revisión o complementaria de la otra. Las reformas que ha tenido el Senado en realidad han sido pocas y ninguna ha buscado darle un sentido de convertirlo en una verdadera cámara. La reforma de 1965 se abocó a limitar el mandato legislativo del Senado suprimiendo el cargo vitalicio y optando por la jubilación a los 75 años. La segunda de 1982 dispuso la adopción de un veto suspensivo por parte del Senado por reformas a la Constitución con una posibilidad de anular el veto por la otra cámara y la tercera, de 1987, creó una nueva modalidad del Senado para cubrir vacantes, mismas que serían cubiertas por el Gobierno Federal a propuesta del Provincial.

La representación provincial es asimétrica, correspondiendo a Ontario y Quebec el mayor número de ellos y el número total no puede exceder de 112, incluyendo los que puede nombrar el Gobernador General. Casi todos sus miembros son designados por el Primer Ministro y nombrados por el Gobernador General bajo dos criterios: uno de extracción partidista, básicamente del partido del Primer Ministro y otro, aunque son los menos, basados en aptitudes y capacidad de las personas.

⁸⁰ El Dominion originalmente fue creado por sólo 3 provincias y se constituyó como una confederación de provincias autónomas entre sí con un limitado margen de autogobierno y sujeta al gobierno británico.

Este sistema de representatividad, da poco peso político y poder de decisión al Senado porque no representa ni a la ciudadanía ni a las provincias. Esto último, sin embargo es muy relativo dado que los gobiernos locales, a partir de algunas reformas, pueden negociar algunos nombramientos y dar más representatividad a las provincias.

Aunque la renovación de la Cámara no es dinámica y de hecho es la edad, 75 años, la que permite la renovación, también debe verse como una cámara continua y permanente alejada de los vaivenes electorales.

Al carecer de legitimidad democrática y escasa representatividad provincial, el Senado canadiense es visto como un órgano elitista y muy al servicio del Partido que lo puso por lo que suele suceder que a mayor tiempo que permanezca un partido en el poder, el Senado es más fuerte y suele ocurrir que el nuevo partido en el poder tenga que aguantar a un Senado contrario a sus intereses.

Es importante mencionar que el Senado no puede llevar a cabo actos de investidura o suscribir moción de censura al gobierno, por lo cual su presencia se da únicamente en lo legislativo. La Cámara de los Comunes sí goza de funciones de control y junto con el Senado le corresponde, de acuerdo con la Constitución, las leyes de tratados y de Política Exterior, entre otras, que necesariamente tienen que tener la aprobación del Senado por el veto absoluto del que goza.

Ahora bien, el diseño y la ejecución de la Política Exterior en Canadá es de la competencia del Ejecutivo y los tratados necesitan la aprobación de una mayoría calificada de dos tercios de los miembros del Senado. En general, en materia de Política Exterior, el Ejecutivo tiene vía libre y casi nunca se dan debates de enfrentamiento, excepto en algunos casos aislados como el de 1988 en materia del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica.

El Senado, nos dicen autores varios⁸¹ debido a las muchas insuficiencias de su origen, entre ellas su composición y su falta de materias legislativas específicas, puede catalogarse como un representante nato de los intereses de partido del gobierno, por lo que no deja de verse como un institución anacrónica y carente de

⁸¹ Muchos de estos autores están citados en la obra de Altamirano Santiago.

legitimidad democrática, además, muy limitado en actividades de control del gobierno.

1.5.5.4 El Senado de Estados Unidos

El sistema político estadounidense toma la forma de gobierno presidencial, un modelo federal como marco jurídico para reestructurar los poderes del Estado y un sistema bipartidista. El Poder Ejecutivo recae en manos de un Presidente que es electo de manera directa por la base poblacional.⁸² Hay un VicePresidente electo también por la población y que es además el Presidente del Senado.

La Enmienda XVII, ratificada en 1913 y que rige actualmente, es la que le permitió al Senado alejarse de su perfil tradicional, representante de las asambleas locales del Estado Federado, para trasladarse a un ámbito más amplio y complejo de la política nacional y convertirse así en un órgano legislativo y eliminar los lazos que ataban al Senador a la dinámica impuesta por los Estados Federados. Hoy el Senador es un actor importante de la política nacional. Ramón García Cotarło plantea que: “De aquí que la evolución histórica-política del Senado americano haya tendido siempre a representar un elemento federal de las instituciones nacionales y ser un instrumento de checks and balances en el sistema político estadounidense.”⁸³

Todos estamos de acuerdo en que el Senado norteamericano, a la par de ser la representación territorial como en la gran mayoría de los sistemas presidenciales, es un órgano de poder; su composición es de carácter territorial y los Estados tienen representación paritaria, pues todos tienen 2 senadores.

La Enmienda XVIII definió un sistema de elección por el cual los senadores debían ser electos por votación directa y universal en circunscripciones estatales por el principio de mayoría a una sola vuelta, que fue en realidad el gran cambio que ha permitido tener un

⁸² Altamirano señala que es una elección directa pero de hecho no es una elección directa sino indirecta, a través de los delegados de cada Estado. El procedimiento es muy complicado, pero si puede decirse que no interviene en la elección alguna institución política como el Parlamento.

⁸³ Citado en Altamirano Santiago, *Op. Cit.* P. 226

Senado muy poderoso. Su mandato es de 6 años, con renovaciones parciales cada dos años y reelección indefinida.

Lo anterior es muy importante porque eso hace que los senadores, en general, sean muy eficientes, muy prestigiados y con una posición política fuerte frente a la otra Cámara.

Aunque los checks and balances no sean los objetivos, justo es decir que los senadores si hacen un equilibrio al Poder Ejecutivo, incluyendo a los que pertenecen al partido del Presidente, por el sistema de partidos que prevalece dentro de Estados Unidos

Al igual que en México, al Senado norteamericano le corresponde dar su opinión y su aprobación sobre los nombramientos presidenciales y los tratados internacionales y a la Cámara baja las cuestiones de presupuesto y ambas tienen facultades para presentar iniciativas legislativas. Sin embargo, el Ejecutivo, aunque cuenta con una infraestructura de expertos superior a la del Senado, tiene que hacer negociaciones políticas para obtener buenos resultados.

Toda proporción guardada y tomando en consideración que en México no ha habido reelección inmediata nunca⁸⁴, pasa lo mismo. La Secretaría de Relaciones Exteriores, a pesar de tener una estructura muy superior a la del Senado en materia de Política Exterior, en general debe de buscar apoyos en otros partidos para sus nombramientos y otros temas que deban pasar por el Senado

En el caso de Estados Unidos, el número de empleados del órgano de estudio y análisis del Congreso, el National Library of Congress es enorme, se dice que de más de 14,000 miembros, aunque es un staff para todas las materias.

En el de México, el Senado cuenta con un Centro de Estudios Internacionales, de muy reciente creación y que poco a poco ha establecido programas específicos para apoyar a los senadores, pero aún no puede decirse que tenga un gran peso para la toma de decisiones.

⁸⁴ La Reforma Política del 2014 estableció que los senadores pueden ahora ser electos hasta por dos periodos consecutivos.

En relación con los nombramientos, es raro que el Senado mexicano rechace una propuesta presidencial, lo más probable es que se retire la propuesta antes de ser rechazada. México observa esa práctica, aunque justo es reconocer que dado el presidencialismo todopoderoso que se vivió durante la época del partido hegemónico, nunca se dio ningún rechazo.

No fue hasta la época del Presidente Ernesto Zedillo que el Senado le dio dos reveses a sus propuestas: La primera a su candidato a Embajador Representante de México ante la OCDE que al final pudo pasar gracias a peticiones personales de algún Senador allegado familiarmente. La segunda no corrió con la misma suerte: El Presidente presentó, casi al final de su mandato, otra propuesta de nombramiento de Embajador en Francia a un personaje ligado a la industria azucarera y a quienes los senadores no quisieron ratificar. Fue en vano pedir a los legisladores su voto y tuvo que retirarse la propuesta para que no quedara ninguna prueba que hiciera más difícil el caso. Hubo otro caso, en una legislatura anterior, que el Senado no quiso avalar una propuesta de Cónsul por carencia de méritos, lo cual era insólito por la cantidad de ejemplos similares anteriores, y que se le fue dando carpetazo poco a poco hasta que el nombramiento se retiró.

Como dice Altamirano Santiago, un rechazo a los nombramientos viene en detrimento del status del Presidente.

La Constitución de Estados Unidos establece que el Presidente es en quien recae dirigir y ejecutar la Política Exterior; sin embargo, el Senado es el órgano que goza de un protagonismo en la consolidación y aprobación de la misma.

Como en muchos otros países de cualquier sistema político, existen en el Legislativo las Comisiones de Relaciones Exteriores o de Asuntos Exteriores o como se les quiera denominar, pero que de hecho se encargan de la Política Exterior y como en muchos países se subdividen geográficamente. Igual sucede en Estados Unidos donde igualmente se ocupan estas comisiones de la aprobación o no de los tratados.

Existen figuras como el Executive Agreement en Estados Unidos o Acuerdos Ejecutivos en México, previstos por la ley y que evaden todo

el entramado legislativo de su aprobación. Los acuerdos ejecutivos son actos concertados unilateralmente por autoridades sean federales, locales y muy frecuentemente instituciones, sin la intervención de otro órgano institucional, en tanto que los tratados tienen que pasar por el Senado.

En México, durante la LXI Legislatura, se trató de pasar un proyecto de ley para los tratados denominada *Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados*, la cual proponía la reforma a los Acuerdos Interinstitucionales y los Acuerdos Ejecutivos, que no tuvo un buen fin y todavía está a la espera de ser aprobada o no. Sin embargo, no debe olvidarse que estos instrumentos son muy útiles tanto para los Ejecutivos Federales como para los locales, para no tener que esperar que el Legislativo Federal decida según sus tiempos y sus intereses.

En Estados Unidos, el número de Acuerdos Ejecutivos ha aumentado en relación con los tratados, ya que han facilitado al gobierno federal ejercer su Política Exterior sin someterse al control de los senadores. Por ello, coincido con Altamirano Santiago cuando plantea:

“A diferencia de los regímenes parlamentarios donde la exigencia de responsabilidad política es una práctica común que en ocasiones provoca la dimisión del Presidente del Gobierno, en el régimen presidencial ésta no se da, dado que éste no es una emanación del Parlamento, sino de la voluntad ciudadana directamente. Tal hecho hace que el control del Gobierno, tenga un alcance más limitado.”⁸⁵

En México se usan cada vez más, lo cual hace que el Legislativo se preocupe porque algunas acciones internacionales salgan de su competencia, especialmente las que tienen que ver con recursos económicos. Del Hermanamiento de Ciudades que era una práctica común local, se ha pasado ahora a un gran número de acuerdos internacionales que los Estados suscriben sin notificar al Senado de la República.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 244

1.5.6 Los regímenes políticos y el trabajo parlamentario Internacional. Ejemplos de aplicación.

Es difícil hacer una valoración justa sobre en cuál de los regímenes políticos florece más el trabajo parlamentario internacional. Como puede verse, los senados de los regímenes presidenciales pueden ser más poderosos que los de los regímenes parlamentarios, por el tipo de representación que tienen, sobre todo en el caso del Senado de Estados Unidos, lo cual hace que tengan un mayor peso en materia de Política Exterior. Sin embargo, en los regímenes parlamentarios la responsabilidad es más compartida entre poderes, lo cual le da a las decisiones un peso más fuerte y en general una aprobación tanto de la sociedad como de la clase política, así como una mayor transparencia. Incluso, los gabinetes sombra existentes en estos sistemas, como en Australia por ejemplo, aunque no pueden actuar como autoridades, sí se convierten en supervisores muy eficaces del gobierno. No hay que olvidar que en la medida que cumplan bien con su función de vigilancia, tendrán más elementos para llegar o regresar al gobierno.

El hecho que las Relaciones Internacionales se vean diferentes desde un tipo u otro de régimen político tampoco quiere decir que sean mejores o peores. Este es un punto importante: La diplomacia sigue siendo una facultad del Ejecutivo, tanto en sistemas parlamentarios como presidenciales y le toca al mismo diseñarla y ponerla en ejecución. Es una atribución del gobierno en el poder. La riqueza que la diplomacia parlamentaria aporta es precisamente una mayor y más amplia participación ideológica que puede enriquecer con elementos nuevos la toma de decisiones.

Anders Johnsson ahonda más en el tema al señalar que en tratándose de conflictos dentro o entre países, los parlamentarios pueden hacer mucho para “calmar el fuego” y encontrar soluciones. Pone como ejemplo cuando los parlamentarios argentinos y británicos discutieron y finalmente negociaron el restablecimiento de las relaciones bilaterales después de la guerra (La Guerra de las Malvinas).⁸⁶

⁸⁶ Entrevista a Anders Johnsson, junio 2015

Un ejemplo, aunque diferente, en el caso de México, fue la decisión del Ejecutivo que, a través del Legislativo, quería que México apoyara la invasión a Irak en 2002, a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del que México era miembro no permanente en ese momento. En la comparecencia del Canciller ante el Congreso, las diferentes fuerzas políticas externaron su desaprobación y su rechazo a la invasión, apoyándose en el principio de no intervención.

En este caso, un problema internacional de tanta envergadura se vio de manera diferente y, por cierto, los resultados de la invasión probaron que fue una política equivocada y que los argumentos que se esgrimieron no tenían ningún sustento.

Un ejemplo diferente fue la ratificación del Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional.⁸⁷ Los jueces de la Corte sostuvieron reuniones con legisladores mexicanos para exhortarlos a culminar el proceso de ratificación del Estatuto de Roma a través de una visita *in situ* para que vieran como se estaba trabajando. El Senado mexicano aprobó el Estatuto en junio del 2005 después de un proceso muy complejo, en donde el Ejecutivo no tomaba la decisión porque la Constitución mexicana no reconoce poderes jurisdiccionales externos. Se aprobó la reforma constitucional (“El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”), pero antes de que esto pasara el Senado ya había respaldado a la Corte, a través de un Punto de Acuerdo exhortando al Ejecutivo a promover la inclusión en la agenda temática de la reunión que se llevaba a cabo (III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno América Latina-Unión Europea) y en su Declaración Final su respaldo a este tribunal.

En este caso, la diplomacia de la Corte y especialmente de una organización de parlamentarios denominada “Parlamentarios por una Acción Global” ante el Senado mexicano fue fundamental. El cabildeo de los jueces para lograr un rápido respaldo, así como el compromiso

⁸⁷ Establecida por el Estatuto de Roma el 17 de julio de 1998, es un órgano internacional de carácter permanente para el castigo de los crímenes que afectan a la comunidad internacional como un todo y su jurisdicción abarca crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra.

de todas las fuerzas políticas del Senado por los derechos humanos, fueron campo fértil para que la negociación prosperara.⁸⁸

Una ventaja de los actores políticos, sean de un régimen parlamentario o presidencial, es que tienen que cuidar los intereses de su electorado y por lo tanto enfocarse de manera precisa al abordar temas que puedan no rendirles frutos políticos. Los Tratados de Libre Comercio son el típico ejemplo. En el caso de México, en el Tratado que se negoció con Estados Unidos y Canadá prevaleció la voluntad del Ejecutivo y a pesar de que el Congreso (el Senado en particular) fue consultado, el Gobierno no tomó mucho en consideración sus opiniones y fueron más bien las organizaciones empresariales las que participaron más. Sin embargo, hay que reconocer, 20 años después, que el momento en que se dio la negociación era muy diferente al de ahora. El presidencialismo mexicano todavía era todopoderoso y podía imponer su voluntad a través del mayoriteo de su Partido, por un lado y por otro, hay que reconocer que, en especial, Estados Unidos no gozaba de las simpatías de los mexicanos entonces y menos ante una asimetría económica contundente.

Hoy estamos ante la negociación que se hizo para la Alianza del Pacífico, al igual que la que se lleva a cabo para el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, el comúnmente denominado TPP.

La primera creó una Comisión de Seguimiento Parlamentario el 6 de mayo de 2013 en Bogotá, Colombia, a la que asistieron los Presidentes de los Congresos de Colombia, Chile, y Perú, así como el Vicepresidente del Senado Mexicano, en ausencia de su Presidente. Esta Comisión, se acordó, se encargaría de dar seguimiento parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico y su instalación tuvo lugar el 11 de julio de 2013 en Chile.

En este sentido, ha surgido un mecanismo de supervisión parlamentario. Durante la instalación, el Presidente del Senado chileno señaló la importancia de contar con la Comisión de Seguimiento Parlamentario como una herramienta para aportar a las negociaciones entre los cuatro países la perspectiva de los representantes de la

⁸⁸ Senado de la República, *La Diplomacia Parlamentaria en las legislaturas LVIII y LIX*, Ed. Por talleres del Senado, México, D.F. agosto del 2006, p. 252-254

voluntad popular. Se trata, dijo, de “un importante paso para la integración” que permitirá al Acuerdo avanzar y profundizar en la agenda de cooperación, libre comercio y ampliación de los intercambios.⁸⁹

De acuerdo con el Presidente éste es un acuerdo amplio que va a implicar acuerdos particulares en cada una de las materias por lo que se requiere siempre del apoyo proactivo y crítico de los Parlamentos a fin de perfeccionar la integración. Se ha destacado también el carácter no excluyente y abierto del modelo de integración que promueve la Alianza del Pacífico y la importancia de fortalecer el papel de control y fiscalización parlamentaria de los acuerdos que se adopten.⁹⁰

El Vicepresidente del Senado chileno Eduardo Frei, en esa ocasión, subrayó que la Comisión tendrá como objetivos más importantes efectuar modificaciones legales para hacer este proyecto realidad y promover la integración de muchos otros sectores que podrían verse beneficiados como parte de la Alianza del Pacífico.⁹¹

Como puede verse son nuevos tiempos para el involucramiento internacional de los parlamentarios.

Junto a esta experiencia también deberíamos de consignar la negociación que actualmente lleva a cabo el Parlamento Latinoamericano para ser el brazo legislativo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

¿Debemos entender esta nueva etapa como la fusión de lo gubernamental con las fuerzas políticas representadas por los parlamentarios? Lo interesante es que se trata de regímenes presidenciales y que además es un ejercicio que se está haciendo en América Latina.

La Embajadora Emérita Rosario Green, ex Secretaria de Relaciones Exteriores de México, ha señalado que la Alianza del Pacífico es parte de la nueva política pragmática que, sin abandonar los principios de

⁸⁹ Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”, *La Alianza del Pacífico ¿El futuro de la Integración Latinoamericana?*, México, Serie Documentos de Análisis, Talleres del Senado, Octubre 2014, 76 pp., p.65

⁹⁰ *Ibidem* p 65.

⁹¹ *Ibidem* 65

política exterior contenidos en el Artículo 89, fracción X de la Constitución, sitúa ahora a México en un nuevo momento de su quehacer internacional junto con otras medidas que el gobierno actual ha tomado tales como su participación en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas.⁹²

1.6 PARLAMENTOS SENSIBLES AL GÉNERO

Anders B. Johnsson dice que un parlamento moderno es aquél en el que el ciudadano se reconoce a sí mismo y que uno de los grandes cambios en la democracia mundial del siglo XX fue la participación de las mujeres en la política.⁹³

Así como he planteado si la diplomacia parlamentaria o más concretamente el parlamentarismo internacional florece más en un régimen parlamentario o en uno presidencial, también es bueno plantearse si los parlamentos, así como las instituciones internacionales sensibles al género, aportan más al análisis de los temas internacionales.

No sería justo no dedicar un espacio a las mujeres cuando una de las batallas que más han dado es precisamente por una mayor participación política. La Unión Interparlamentaria lleva un registro anual del avance o retroceso que las mujeres presentan en sus parlamentos. Muchos de los foros cuentan con comisiones especiales de género, días dedicados a los temas de las mujeres durante los mismos, campañas específicas a favor de las mujeres y las niñas como en el caso de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, entre otras.

El estudio que la UIP empezó en el 2008 para examinar la sensibilidad al género de los parlamentos en todo el mundo arrojó un claro hallazgo en el sentido en que "...las mujeres son la abrumadora mayoría entre los principales impulsores del progreso en la igualdad

⁹² **PRI**

⁹³ Documento interno de la Unión Interparlamentaria preparado por Dra. Sonia Palmieri, *Parlamentos sensibles al Género*, Ginebra, Suiza, 2008, 185 pp.

de géneros en los parlamentos aunque éstos, como instituciones, también tienen responsabilidades.”⁹⁴

“Un parlamento sensible al género es aquel que responde a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en lo que se refiere a sus estructuras, funcionamiento, métodos y tareas.”⁹⁵ Igualmente promueve la igualdad de género y se propone que toda la sociedad la tenga, a través de la perspectiva de género.⁹⁶

Al legislar, los parlamentarios pueden hacer muchas cosas, entre ellas introducir leyes sobre igualdad y establecer análisis de género de toda la legislación; las tareas de control y representación son también espacios para desplegar acciones tendientes a la igualdad de género, en donde el control a los ministros y funcionarios del gobierno son la vía más efectiva para conocer los resultados de sus políticas, sobre todo durante sus comparecencias y la representación incluye la rendición de cuentas tanto a hombres como a mujeres.

El estudio de la UIP, realizado a partir de encuestas en 2009 y 2010 y elaborado en 2011 es muy significativo en la medida que aborda un fenómeno muy importante, a nivel mundial y no sólo en los parlamentos, que es la mayor presencia y participación de las mujeres en los parlamentos. Por ejemplo, las cifras de escaños ocupados por mujeres en todas las cámaras avanzó de un 11.3% en 1995 a un 19% en 2011 (que no es mucho); las cámaras con un 30% o más de parlamentarias eran 7 de un total de 229 en 1995 y 43 de un total de 262 en 2011; las cámaras con un 10% o menos de parlamentarias eran 141 de un total de 229 en 1995 y 62 en 2011. Las mujeres presidentas para esos mismos años han subido de 24 a 38 y las mujeres presidentas de comisión han aumentado mucho, pero desafortunadamente en materias no de tanta importancia para la agenda de los parlamentos.⁹⁷

Un aspecto que nosotros consideramos importante es el del marco jurídico general y el de los parlamentos en particular. Por ejemplo, las comisiones de equidad y género existen ahora en casi todos los

⁹⁴ UIP, *Op. Cit.*, p. iv

⁹⁵ *Ibidem.* p. 6

⁹⁶ Proceso consistente en evaluar y tener en cuenta las repercusiones sobre hombres y mujeres de cualquier medida, en particular en la legislación las políticas y los programas a todos los niveles. UIP. *Op. Cit.* p. 6

⁹⁷ *Ibidem.* P. 9 y 10.

parlamentos como resultado del intercambio de información que se genera durante los foros parlamentarios. En ese sentido, es importante mencionar que una de las reformas a los Estatutos de la UIP fue precisamente instaurar desde hace mucho una reunión de un día completo previo a la inauguración de la Asamblea Anual de Primavera, a fin de que se pudieran tratar los temas de las mujeres de una manera especial, así como crear una Comisión de Asuntos de Género. Igualmente, en la reforma del 2003 se hicieron provisiones estatutarias para penalizar la ausencia de mujeres dentro de las delegaciones reduciendo el número de votos a los que un país tiene derecho.

Los dos instrumentos para incorporar la perspectiva de género son o las comisiones *ad hoc* y los grupos parlamentarios de mujeres. Las primeras ofrecen una gran cantidad de oportunidades y por eso los contactos internacionales son tan importantes. La experiencia sueca de 1995, encabezada por la Presidenta del Parlamento es un ejemplo muy oportuno para saber hasta dónde puede llegar el verdadero deseo de hacer avanzar a las mujeres en los parlamentos. La Presidenta invitó a una representante de cada partido a una reunión con el propósito de examinar la manera en la que la unión de todas fuerzas políticas representadas en el Parlamento podía contribuir a que se utilizara mejor tal representación.

De esa iniciativa se creó una red sobre igualdad de género entre los miembros del Parlamento "...para aclarar las condiciones e ideas que regían la labor política y parlamentaria desde una perspectiva amplia, y las posibilidades de desarrollo para cada uno de los parlamentarios y para el parlamento en su conjunto"⁹⁸

Este es un ejemplo de mecanismos de trabajo que se unen, dando mejores resultados.

Yo diría, de acuerdo a mi experiencia, que casi todos los foros han instaurado grupos, redes, programas especiales para las mujeres. Tanto la Confederación Parlamentaria de las Américas como el Foro Parlamentario de las Américas (FIPA hoy ParlAméricas, creada a iniciativa de dos senadoras, una canadiense y otra mexicana) tienen ya sus propias redes de mujeres.

⁹⁸ *Ibidem* p. 11

En México hemos tenido ejemplos de mujeres encabezando foros parlamentarios muy importantes como el Parlatino, mismo que la legisladora Beatriz Paredes presidió en dos ocasiones. Esto lo veremos más adelante, pero podemos decir que la suya fue una presidencia relevante.

No hay que olvidar detalles muy importantes. La carrera de Relaciones Internacionales siempre fue un ámbito de mujeres en diferentes universidades de muchos países. En América Latina ha habido una gran cantidad de mujeres que han sido secretarías de Relaciones Exteriores (México, Colombia, Chile, Honduras) por la misma razón que es una materia en donde las mujeres han mostrado una mayor sensibilidad que los hombres.

Se dice que las parlamentarias generalmente se ubican en los temas blandos, de naturaleza social y no en aquellos que requieren una preparación mayor. En México, se ha vuelto una “tradicción” que las Comisiones de Relaciones Exteriores (8), sean presididas en su mayoría por mujeres. Esto es importante porque de aquí podemos analizar el impacto que las mujeres tienen en los temas internacionales.

Por ejemplo, el Senado mexicano tuvo en sus legislaturas 58 y 59, 60 y 61, mujeres presidentas de comisiones de Relaciones Exteriores cuyos resultados en la materia fueron relevantes. La Sen. Silvia Hernández como Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte elevó las relaciones parlamentarias con Estados Unidos y Canadá a niveles tan importantes como los que se dieron cuando la creación de las reuniones interparlamentarias entre ambos países. Por ejemplo, cuando comenzaron las primeras reuniones interparlamentarias con Estados Unidos, el nivel se dio con Presidentes de ambos senados presidiendo las delegaciones pero pronto no fue así. Por cierto las primeras 5 delegaciones mexicanas no tuvieron ninguna representación femenina porque no había mujeres en el Senado y en la VI hubo una sola que fue la Senadora María Lavalle Urbina.

La LXVIII Reunión Interparlamentaria contó con la presencia de los senadores Presidentes el priista Enrique Jackson y el Republicano Bill Frist.⁹⁹

La Senadora Dulce María Sauri, en su calidad de Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico, puso el tema de Asia Pacífico en la agenda del Senado cuando todavía no se hablaba de la región como ahora y la ex Canciller Senadora Rosario Green, como Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, logró que parlamentarios de diferentes partidos ocuparan posiciones de toma de decisiones en diferentes foros parlamentarios internacionales como por ejemplo la Unión Interparlamentaria.

1.7 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 1

Desde el comienzo me planteé la posibilidad de hacer un acercamiento de las teorías de las relaciones internacionales al tema de la diplomacia parlamentaria primero y al parlamentarismo internacional en concreto. Nuestra pregunta era si se pueden analizar los organismos parlamentarios desde las teorías de las Relaciones Internacionales.

No sabíamos si se podía involucrar un tema con el otro y si las doctrinas que se estudian para entender lo que ha pasado en las Relaciones Internacionales podían responder a materias vinculadas con ellas.

Las doctrinas y sus paradigmas fueron cambiando a medida que iban surgiendo nuevas formas de ver y analizar los acontecimientos. La doctrina realista sustituyó a la idealista, que planteaba que los conflictos violentos entre los Estados pueden ser evitados por una transformación de la realidad interestatal que descansa en el reino del derecho, la conminación de la moral en la vida internacional y la extensión de la democracia,¹⁰⁰. La teoría realista tuvo como paradigma

⁹⁹ Senado de la República, *50 años de Reuniones Interparlamentarias México, Estados Unidos, (1961-2011)*, México, D.F., Talleres de Diseño Tres, 2011, 317 pp.

¹⁰⁰ Braillard, Philippe y Djalili Mohammad-Reza, *Les relations internationales*, París, Presse universitaires de France, 1988, 128 pp., p. 11

que las relaciones internacionales están marcadas por el conflicto, en razón de las “pulsaciones agresivas inscritas en la naturaleza humana”¹⁰¹, la naturaleza anárquica y no integrada del sistema internacional. Se buscaba el interés nacional en términos de poder.

La brecha teórica que abriera Morgenthau se fue enriqueciendo con el pensamiento de otros que han aportado un enorme conocimiento para entender la realidad internacional.

La diplomacia parlamentaria en general y el parlamentarismo internacional en particular se ha sumado a todo un conjunto de conocimientos derivados de la interacción entre diferentes disciplinas que ha dado como resultado una mayor integración de las Relaciones Internacionales.

Podemos entender entonces que el parlamentarismo es un fenómeno mundial que corresponde a la realidad internacional concebida como “... el conjunto de fenómenos, vínculos, acciones, interacciones, instituciones y procesos en general, que trascienden las fronteras estatales y constituyen la dinámica de la sociedad internacional.”¹⁰²

En cuanto a los regímenes políticos, éstos nos aportan consideraciones que hay que registrar en cuanto a su visión sobre la Política Exterior. ¿Cuál es mejor en este sentido? El parlamentario, el presidencial o el mixto. La respuesta no va por ahí, sino que hay que considerar que los parlamentarios de cualquier sistema de gobierno responden también a intereses individuales como ser reelegidos y, por lo tanto, tratan de encaminar los temas a las necesidades de sus electores, que se localizan en espacios determinados.

Lo que sí es un hecho es que todos los parlamentos de cualquier régimen, de cualquier signo, no tienen otra opción que ser sensibles al género, es decir que incluyan a más mujeres. Los foros parlamentarios, hoy, obligan a sus miembros a incluir mujeres en las delegaciones participantes.

¹⁰¹ Braillard et Djalili, *Op. Cit* p. 12

¹⁰² Arroyo Pichardo, *De las Relaciones Op. Cit.* P. 21

CAPITULO 2.- LA NATURALEZA DE LOS PARLAMENTOS. CLASIFICACIONES DE ACUERDO A DIFERENTES ANALISTAS Y ORGANISMOS.

2.1 INTRODUCCIÓN

Este Capítulo pretende reflejar el mundo en el que se desenvuelven los Parlamentos en su relación entre ellos y dar un panorama de su trabajo y su involucramiento en las Relaciones Internacionales. Contestar los cuestionamientos que nos hemos planteado en la Introducción nos ayudará a saber en dónde se encuentra hoy el Parlamentarismo Internacional y, sobre todo, si responde a este nuevo mundo en el que vivimos. Recordemos algunas de las preguntas:

¿Cómo vamos a proceder para tener una primera sistematización y establecer las características y el papel en la Política Exterior de este nuevo tipo de parlamentarismo?

¿Las primeras organizaciones internacionales que aparecieron precisamente a fines del siglo XIX y en la primera mitad, la Unión Interparlamentaria y la de la Commonwealth, provocaron modificaciones o cambios sustanciales en el sistema mundial?

¿Cuáles son los paradigmas que se plantearon las primeras organizaciones parlamentarias?

¿Cuál ha sido la evolución de las asambleas parlamentarias y cuál es su estado actual?

¿Cuáles son los organismos parlamentarios internacionales que más beneficios aportan a los congresos nacionales?

2.2 NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL A PARTIR DE LA II GUERRA MUNDIAL

Hasta ahora nos ha quedado claro que el mundo evolucionó y con él, el universo de las organizaciones internacionales, o sea las nuevas formas en la que la sociedad se empezaría a organizar en función de los nuevos tiempos. Por ello, creemos que ha sido útil determinar los factores o las variables que de manera relevante intervinieron en la concatenación de las causas que produjeron cambios en la estructura del sistema mundial.

Se han establecido las causas del problema que se analiza y ahora toca sistematizarlo o clasificarlo examinando pormenorizadamente el mayor número de foros que se pueda. La aparición de las organizaciones parlamentarias supone un reconocimiento a cambios importantes en el sistema mundial que precisan nuevas formas de organización, reconocimiento del avance de nuevos instrumentos tecnológicos que hacen más fácil la cooperación y la coordinación entre ellos.

Para la académica catalana Esther Barbe, las teorías que aparecieron posteriormente al realismo, de hecho contrarias a él, tanto la teoría transnacional como la de la dependencia, están conectadas directamente a las condiciones cambiantes del medio internacional en sus aspectos de low politics (economía o tecnología) y high politics (actividad diplomática-estratégica).¹⁰³

Tanto una como la otra abandonan la visión estatocéntrica de la teoría realista para ocuparse de nuevos actores internacionales, disminuyendo el papel del Estado y aumentando el de las fuerzas transnacionales y de la estructura desigual que constituye un sistema mundo de base económica.¹⁰⁴

Para Barbe esto da como resultado el fenómeno de la cooperación y el orden y no del conflicto y la anarquía que es permanente en Morgenthau, así como dar por supuesto que hay una comunidad de intereses.

¹⁰³ Barbe, Esther, *Op. Cit.*, p. 65

¹⁰⁴ Barbe, Esther, *Op. Cit.*, p. 165

En la medida que hay cada vez más vida parlamentaria internacional, más foros internacionales, con objetivos que no son otros que la cooperación y la integración, se necesita tener un diagnóstico preciso primero de la sociedad internacional actual y elaborar si no la utopía sí la política adecuada. En ese sentido, creemos que puede ser útil hacer una revisión de algunas teorías de las organizaciones internacionales como lo hicimos con los regímenes políticos existentes.

Charles Pentland, en su artículo *Las Organizaciones Internacionales y sus Papeles*, nos dice que éstas pueden jugar tres diferentes papeles, no necesariamente excluyentes: primero, pueden ser usadas por los Estados como instrumentos de Política Exterior de acuerdo con la visión tradicional centrada en el Estado; segundo, pueden servir para modificar el comportamiento de los Estados y tercero, pueden llegar a tener una cierta autonomía y operar como actores en su propio derecho¹⁰⁵.

De acuerdo con Pentland, como instrumentos de Política Exterior, las organizaciones están sujetas a la evaluación por los Estados miembros en términos de su utilidad, que puede ser percibida como un conjunto de piezas de una maquinaria a través de las cuales mejorar los objetivos de política nacional.

La pregunta es cómo hacer esa evaluación a las organizaciones parlamentarias internacionales que también son instrumentos de Política Exterior, que permita a los Estados miembros tener una idea muy clara de su utilidad. Esto necesariamente requiere de un conocimiento interno del organismo y, sobre todo, de la forma en que se participa. Cabría preguntarse primero si las organizaciones parlamentarias se crearon bajo los principios y teorías de las organizaciones gubernamentales y/o si éstas aplican a su formación.

En este sentido, las primeras organizaciones parlamentarias no respondieron a los principios y teorías de las organizaciones gubernamentales porque no estaban conformadas por Estados, estaban financiadas por sus propios miembros y su organización era

¹⁰⁵ Pentland, Charles, *International Organizations and their roles*, en *Perspectives on World Politics*, Londres y Nueva York, ed. Richard Little and Michael Smith, , 1991, pp 242 a 249

de grupos de parlamentarios y no de delegaciones formales representando a los Estados. Por lo menos éstos son los orígenes de la Unión Parlamentaria, que a pesar de estar involucrada en temas internacionales (la paz, el arbitraje, entre otros), no respondían a los lineamientos de los Estados.

Por otro lado, la evaluación por los Estados miembros significa estar siendo evaluados por los Parlamentos nacionales que conforman los organismos en general, que son plurales políticamente y no responden a los gobiernos en turno.

Sin embargo, creemos que el hecho que los congresos tengan conformaciones plurales no impide hacer la evaluación que no necesariamente tiene que ser uniforme y de consenso. De todas maneras, no deja de ser importante hacerla para conocer el costo-beneficio, no sólo en términos financieros sino de resultados también.

La evaluación que se haga de estos organismos por parte de los Estados no necesariamente significa su desaparición cuando ésta es negativa pues no responden a intereses gubernamentales.

Pentland dice que hablar de las organizaciones internacionales como instrumentos de la política estatal es resaltar el elemento de colaboración intergubernamental libre hacia objetivos convergentes o compartidos. En un mundo crecientemente interdependiente, el unilateralismo es imposible porque más y más bienes se han vuelto colectivos a un nivel internacional.¹⁰⁶

Como modificadores sistémicos del comportamiento del Estado, las organizaciones internacionales tienen un importante papel. Ya que los instrumentos se supone que son neutrales y carecen de vida o dirección más allá de la que le den sus usuarios, la primera perspectiva de las organizaciones internacionales es minimizar su status como entidades independientes en el sistema internacional. Sin embargo, vistas como restricciones en el comportamiento de los Estados, las organizaciones internacionales empiezan a tener una vida propia, como parte del escenario del sistema internacional. Desde ese punto de vista, son canales institucionales, obstáculos y apoyos

¹⁰⁶ *Ibidem* p. 244

creados colectivamente por los Estados que modifican el tradicionalmente carácter del “laissez faire” de sus relaciones.¹⁰⁷

Pentland añade que su efectividad como modificadores del comportamiento de los Estados, dependerá en una gran medida del patrón estructural general de este sistema. Se estima que hay 4 aspectos importantes de este patrón estructural: 1.- El grado de polarización, 2.- El poder y las jerarquías, 3.- La conexión del sistema central y los subsistemas regionales y 4.- El grado de interdependencia transnacional. Si no se adaptan al cambio estructural, se arriesgan a convertirse en periféricos a los intereses de los Estados y si, por otra parte, reflejan los patrones estructurales demasiado puntualmente, podrían no ser capaces de enfrentar cualquier conflicto que corran a lo largo de esas líneas estructurales.

Un ejemplo que puede ser útil recordar es el de la intención de México de pertenecer al Consejo de Europa y tener que pasar la revisión de las condiciones que se le impusieron y que, a partir de entonces (1998), han tenido que ser observadas, so pena de ser excluido. El Congreso mexicano es parte de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y en ese tenor ha adecuado su trabajo al mandato de la Asamblea Parlamentaria.

Finalmente, como actores dominantes es difícil que tengan vida propia porque los crean y sostienen los propios Estados, pero a partir de la posguerra se empezaron a ver algunos ejemplos. Pentland entiende ser actor como el logro de algún grado de autonomía y cierta capacidad para influir sobre otros actores. Agrega, a pesar de que las organizaciones internacionales son asociaciones de Estados, representan algo más que la suma de las partes.¹⁰⁸ El autor concluye que estos 3 papeles no son excluyentes y de hecho a veces se refuerzan mutuamente también. El Parlamento Europeo puede ser ejemplo de este último papel.

De acuerdo con estas características, los organismos internacionales parlamentarios caerían en cualquiera de las dos últimas categorías.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 244

¹⁰⁸ *Ibidem* p. 248

Dice Samuel Huntington en su texto "Transnational Organizations in World Politics"¹⁰⁹ que las organizaciones transnacionales existieron desde hace mucho pero que durante los 25 años posteriores a la II Guerra Mundial proliferaron mucho más que en el pasado; individualmente crecieron en tamaño; desarrollaron funciones nuevas y; operaron en una verdadera escala global, por lo cual, dice se puede hablar de una verdadera revolución organizacional transnacional en la política mundial.

Lo anterior podría aplicarse también a los organismos parlamentarios internacionales.

Huntington dice que el término nacional es el que se opone a: internacional, multinacional y transnacional, términos que se han usado para referirse al control de una organización, la composición de su staff y el ámbito de sus operaciones.

Sin embargo, Huntington señala claramente que una organización es transnacional más que nacional si desarrolla operaciones centralmente dirigidas de manera significativa en el territorio de dos o más naciones. De manera similar una organización será internacional sólo si el control de la organización se comparte entre los representantes de dos o más nacionalidades. Una organización será multinacional más que nacional sólo si gente de dos o más nacionalidades participan significativamente en sus operaciones.¹¹⁰ De hecho, De Puig utiliza el término transnacional para definir a las organizaciones parlamentarias, aunque no corresponden a la definición de Huntington.

Es importante hacer notar, sin embargo, que la forma en la que Huntington hace la diferencia entre las organizaciones internacionales y las transnacionales no se acerca a lo que De Puig señala.

A mayor abundamiento, Huntington señala que una organización internacional requiere la identificación y creación de intereses comunes entre los grupos nacionales, mientras que la transnacional tiene su propio interés inherente a la organización y sus funciones, que pueden o no ser las mismas que los de los grupos nacionales; las naciones participan en las organizaciones internacionales mientras

¹⁰⁹ Huntington, Samuel P., "Transnational Organizations in World Politics", *Perspectives on World Politics*, Londres y New York, Ed. Richard Little y Michael Smith, 1991, pp. 333-368.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 213

que las transnacionales operan dentro de las naciones; las organizaciones internacionales están diseñadas para facilitar el logro de un interés común entre muchas unidades nacionales y las transnacionales están diseñadas para facilitar la búsqueda de un solo interés dentro de muchas unidades nacionales; una organización internacional requiere acuerdo entre las naciones y la transnacional acceso a las naciones, (ambas resumen las diferencias entre los dos fenómenos).¹¹¹

Las restricciones sobre una organización internacional son básicamente internas y las de las transnacionales externas; las organizaciones internacionales contemplan el principio de la nacionalidad y las otras tratan de ignorarla. Puede decirse que Huntington se refería a la expansión americana a través de las empresas transnacionales en el sentido de expansión económica más que política, bajo el principio de “libertad para operar” más que “poder para controlar.”¹¹²

De Puig nos dice que en el contexto de una ampliación de horizontes y de desaparición de fronteras, de mundialización y de interdependencia, de comunicación universal e inmediata, es claro que la internacionalización de las actividades parlamentarias tenía necesariamente que producirse.¹¹³

Aún más, De Puig dice que la internacionalización de la política inducida por la mundialización dio lugar a una nueva modalidad de parlamentarismo por muchas razones, entre ellas una mayor presión de la prensa y de la sociedad que querían participar en la toma de decisiones; el campo nacional se hizo bastante estrecho y reducido para tratar ciertos temas que, por su dimensión, tenían un gran alcance regional o mundial; se hizo manifiesto que los Estados, particularmente los pequeños y los medianos no siempre podían afrontar solos los grandes entretijos y las crisis de nuestro tiempo.

114

De Puig señala que importantes acuerdos internacionales de todo género (políticos, económicos, tecnológicos, culturales, sociales)

¹¹¹ *Ibidem* p. 214

¹¹² *Ibidem* p. 217

¹¹³ De Puig, Lluís Maria de, *Op. Cit.*, p. 18

¹¹⁴ *Ibidem*. p. 16

traspasando las fronteras de cada Estado han aparecido como la garantía de un futuro estable y próspero y que ello llevó a la necesidad de crear organizaciones multilaterales. A partir de la puesta en su lugar de las estructuras, estas instancias han conllevado una dimensión parlamentaria. Al igual que en la ausencia de un poder de decisión reglamentario como en la clásica división de poderes, esta dimensión asegura un nexo con la sociedad e introduce un cierto grado de democracia.¹¹⁵

Se puede concluir entonces que los parlamentos internacionales, tuvieron su origen en la configuración de instituciones regionales que reagrupan a un número indeterminado de Estados motivados por la defensa de intereses comunes o simplemente, por la voluntad de cooperación en reacción a los desafíos de la época.

Igualmente, coincido con él cuando dice que la dinámica económica y política obligó a hacer alianzas y a buscar una gran unidad de acción, para abordar retos que rebasaron lo estrictamente nacional. La interdependencia se hizo casi obligatoria, así como la mundialización de la política de las sociedades, llámense de la comunicación, de la información, de los conocimientos, etc. La Política Exterior empezó entonces a necesitar de otros actores como los parlamentos.

Por otro lado, la debilidad misma de los Estados y su incapacidad para controlar los procesos (el mercado, la política y la cultura, entre otros) los condujo a la absoluta convicción que sólo reagrupándose en grandes marcos económicos y políticos comunes, podrían resistir los desafíos económicos, tecnológicos y geoestratégicos del futuro.¹¹⁶

Los tiempos del Estado-Nación como marco político y económico único para garantizar el progreso y la cohesión de las sociedades puede decirse que pasó ya.

En el fondo, estos proyectos estaban sostenidos por la idea de una federación de Estados que deberían desembocar en una estructura que se pareciera a un Estado plurinacional. Lo anterior pasa por la creación de nuevas unidades que terminarán inscritas en un marco político, jurídico, económico e institucional parecido al de un Estado,

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 16

¹¹⁶ *Ibidem* p. 17

absorbiendo los Estados y naciones de vastos territorios. Se asiste a un tímido nacimiento de nuevas instituciones, motivado por un imperativo realista más que por el interés de los gobiernos, destinadas a sustituir a los Estados.¹¹⁷

En estos últimos tiempos, la política internacional se ha convertido en una prioridad como nunca para los parlamentos de los Estados que se ven a menudo involucrados en debates para la adopción de normas sobre cuestiones internacionales.

De Puig coincide con varios autores (que ya se han citado aquí), en que la importancia de los parlamentos no se dio más que en el curso de los últimos 40 años. Hasta la mitad del siglo XX, el Ejecutivo era el señor de la política. Sólo después de la II Guerra y con el restablecimiento de la democracia en Europa es que los parlamentos empezaron a tener fuerza en función de su misión de control de los gobiernos arribándose a la paradoja en la cual el Estado deviene de menos a menos autárquico y soberano y donde se afirma la enorme influencia del sistema económico transnacional y la gran presión de las geoestrategias de los poderes, que los parlamentos parecen jugar un papel más importante, ejercer una más grande influencia política y beneficiarse de una audiencia más grande en la opinión pública.¹¹⁸

Coincido también con el autor en comentario que la irrupción enorme de los medios y su poder de información a la ciudadanía ha sido una de las causas del aumento del poder de los parlamentos. Igualmente, el avance de la cultura democrática y la voluntad de la sociedad de participar más en la vida colectiva de la nación vía las ONG. Los propios parlamentos han comprendido que el seguimiento de los temas y la capacidad crítica de instituciones públicas, sobre todo las instancias de representación de los ciudadanos, son parte de la fuerza que ha emergido en los últimos años. En suma, ha sido una exigencia de la sociedad.

Las dos actividades del Poder Legislativo: las leyes y el control de los gobiernos han sido seguidos muy de cerca y han ayudado a aumentar su poder.

¹¹⁷ *Ibidem* p.18

¹¹⁸ *Ibidem* p. 22

Para de Puig: “La función de los medios es determinante en lo que concierne la presencia y la actividad de los representantes de la gente: es una realidad incuestionable. En todo caso, a pesar de los contratiempos y dificultades del trabajo parlamentario, el papel de los parlamentos es probablemente hoy más real y decisivo del que lo ha sido en toda su historia.”¹¹⁹

Otro de los elementos que no hay que olvidar en el aumento del poder de los parlamentos es que el monopolio de la información internacional ya no la tiene más el diplomático. En primer lugar porque los medios ya cuentan con información más pronta y esa es una ventaja que el diplomático ha perdido. La información está ahora más al alcance de sus ministerios porque sus jefes se pueden comunicar mucho más pronto con los medios directamente. Los diplomáticos ya no tienen el monopolio del poder discrecional que antes tenían.

A mayor abundamiento, Riordan nos dice que “La tecnología ha revolucionado el contexto de las relaciones internacionales. La facilidad de los modernos viajes aéreos significa que los ministros no necesitan ya que los embajadores los representen en el extranjero.”¹²⁰

Riordan es muy crítico en relación con el papel de los diplomáticos hoy en día al advertir que su cambio de naturaleza y sus modos de relación con el mundo socavan todavía más a la diplomacia tradicional. En resumen, le dice adiós a la diplomacia tradicional.¹²¹

Los pilares sobre los que se construyeron las asambleas parlamentarias transnacionales: el progreso de la democracia, los derechos y las libertades fundamentales y el pluralismo político y la participación de la sociedad, (ejes del Consejo de Europa) son hoy más vigentes que nunca. De hecho, no hay que olvidar que los tratados constitutivos de estos aparatos jurídicos formales son adoptados por los parlamentos nacionales, que evidentemente han ejercido una presión constante a fin de que la dimensión parlamentaria deviniese un pilar de la nueva arquitectura supranacional.

Eso es lo que se llama el parlamentarismo internacional caracterizado por sus especificidades políticas y jurídicas. Estos organismos

¹¹⁹ *Ibidem* p. 23

¹²⁰ Riordan, *Adios a la diplomacia*, p. 4

¹²¹ *Op. Cit.* p. 4

responden a la presencia y profundización de la democracia; sin embargo son consultivos, no legislan y aún si lo hicieran no lo hacen con todas las competencias de las cámaras nacionales, no disponen del mismo poder reglamentario ni de la misma soberanía. De allí que se hable de un déficit democrático.

2.3 LA CLASIFICACIÓN DE LAS ASAMBLEAS

Cuando el Senado de México empezó a elaborar una clasificación en los primeros años del 2000, con el propósito de elaborar sus informes trianuales, lo hizo tal vez de una manera poco sistemática y no basada en las características que presentaba cada foro, su tiempo de aparición, etc. Sin embargo, tuvo un valor importante en la medida que empezó con un trabajo de recuperación de la memoria histórica, que hasta entonces se había hecho esporádicamente.

Esa tarea ha hecho que en el caso del Congreso mexicano se vea a la diplomacia parlamentaria más seriamente y que incluso el propio Ejecutivo le dé un mayor peso, sobre todo político del que le había dado antes en la toma de decisiones.

En este trabajo, se han varias clasificaciones de autores diversos, pero que tienen la virtud de presentar fundamentos, unos más sólidos que otros, en su sistematización.

El anterior Secretario General de la Unión Interparlamentaria Anders Johnsson, dice que para 2014, año que deja la Unión Interparlamentaria, él contabilizaba 122 estructuras parlamentarias internacionales, muchas de ellas ligadas a una institución regional, o sea algo así como un parlamento regional. Más o menos 30 de ellas son asociaciones parlamentarias u organizaciones que tienen una liga más informal a procesos de cooperación regional y otro grupo sustantivo de cuerpos parlamentarios, casi 40, podrían ser descritas como redes u ONG, enfocadas básicamente en temas específicos:

población, desarrollo, medio ambiente, etc. El grupo restante son entidades por si mismas como la UIP y son como 30.¹²²

Esta es una primera y muy somera clasificación.

Por su parte, Lluís Maria de Puig señalaba que no todas las llamadas asambleas son parlamentarias ni todas las instancias parlamentarias son parlamentos. Lo anterior para no crear confusión, aunque haya asambleas como la de la ONU no quiere decir que sea parlamentaria. Algunas delegaciones gubernamentales tienen en su interior parlamentarios, o sea diputados y senadores y no quiere decir por ello que se conviertan en parlamentarias, es decir no participan de manera tangible los parlamentarios. En México, por ejemplo, es una práctica que el Ejecutivo invite a los Presidentes de las Cámaras a acompañarlo a sus giras al exterior, de alguna manera buscando más legitimidad y transparencia en los acuerdos que se tomen y no por ello estamos hablando de delegaciones parlamentarias.

Otros ejemplos de reuniones, más o menos estructuradas, que a pesar de la presencia de parlamentarios, no son lo que se podría llamar un parlamento, como los pactos para la estabilidad de los Balcanes, que a pesar de la presencia de parlamentarios no son asambleas parlamentarias.

Igualmente, De Puig excluye aquellas que, a pesar de que su naturaleza parlamentaria sea indiscutible, no tienen el estatuto de parlamentos y se trata de aquellos foros, comisiones o conferencias que se reúnen de manera ocasional o periódica, otras a menudo, pero que responden a la idea de encuentros o asociaciones entre grupos de parlamentarios, sin tener la estructura ni el estatuto de una organización que pueda considerarse como una asamblea supranacional permanente. Aquellos que se reúnen son parlamentarios pero no se trata de un parlamento. En ocasiones puede que sean asambleas en estado embrionario y en otras instituciones efímeras que responden a una situación concreta, en un momento dado. Eso no impide que este tipo de asambleas sean numerosas y da una idea de la fuerza que el parlamentarismo supranacional ha adquirido y, en definitiva de su necesidad.

¹²² Johnsson, Anders, *Parliaments in global governance: Lessons learnt at the IPU*, Documento personal. 20 pp.

Entre estos organismos De Puig incluye a algunos muy conocidos como la Organización Mundial contra la Corrupción, la Conferencia Europea de Presidentes de Parlamento, el Foro de Presidentes de Órganos Legislativos de América Central y de la Cuenca del Caribe, el Foro Mundial de Parlamentarios para el Habitat, la Acción Mundial de Parlamentarios, entre otros. Por cierto, a algunos de éstos pertenece México.

A estos organismos anteriormente descritos se pueden añadir los grupos de amistad, las comisiones ad hoc y las delegaciones especiales.

Este tipo de “reuniones de parlamentarios” pero que no constituyen asambleas internacionales, es en sí un tipo de foro con resultados específicos muy exitosos, porque sus objetivos son posiblemente más concretos. La carencia, muchas veces de secretariados, constituye un problema, porque no se pueden hacer seguimientos de los temas.

Esto nos da ciertas líneas de trabajo para los parlamentos y en donde concentrar sus esfuerzos. Si bien pueden ser parte de iniciativas que sean del interés nacional, con temas específicos, no quiere decir que tengan que ser parte permanente de tal acción. Esto es importante en la medida en que puedan concentrar el trabajo parlamentario en los organismos que tengan las condiciones que se requieran para un trabajo continuo y permanente.

La división que hace De Puig nos aporta criterios de participación muy precisos en la medida en que no deja lugar a duda en cual foro hay que estar y en cual no, o por lo menos en aquellos en donde no pasa nada si no se está. Esta consideración es importante en la medida que puede ayudar a evitar el famoso turismo parlamentario.

De Puig estima que de todas las instancias sólo una treintena pueden considerarse como asambleas parlamentarias internacionales, ejerciendo poderes jurídicos y políticos muy variados y con capacidades de incidencia bien diversas.¹²³

Aquí se incluyen las siguientes: La Unión Interparlamentaria, La Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, el

¹²³ De Puig, *Op. Cit.*, p. 37

Consejo Nórdico, la Asamblea de la Unión de Europa Occidental, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, el Parlamento del Benelux, el Parlamento Latinoamericano, la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía, la Unión Interparlamentaria Árabe, la Asociación Interparlamentaria de la ASEAN, el Parlamento Andino, la Asociación de Parlamentarios de las islas del Pacífico, el Parlamento Indígena de América, el Parlamento Amazónico, el Consejo Consultivo de la Unión del Maghreb Árabe, la Asamblea de la OSCE, la Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico, La Asamblea Báltica, el Parlamento Centroamericano, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, la dimensión Parlamentaria de la Iniciativa Centroeuropea, la Asamblea Parlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes, la Asamblea Parlamentaria para la Cooperación Económica del Mar Negro, el Foro Parlamentario Asia Pacífico, la Comisión Permanente de Parlamentarios de la Región del Ártico, La Asamblea de Miembros del Parlamento de la Comunidad del Caribe, el Foro Parlamentario de la Comunidad de Desarrollo del África Austral, la Confederación Parlamentaria de las Américas, la Unión Parlamentaria de la Organización de la Conferencia Islámica, el Foro Interparlamentario de las Américas, la Asamblea Interparlamentaria de la Ortodoxia, la Asamblea Interparlamentaria de la Comunidad Económica Euroasiática, la Asamblea Legislativa de África del Este, el Parlamento ECOWAS, la Asociación de Senados, Shuras y Consejos Equivalentes de África y del Mundo Árabe, la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, el Parlamento Panafricano y la Asamblea Parlamentaria del Mediterráneo.

Es impresionante que todo este entramado internacional parlamentario no tenga un peso político más fuerte que el que tiene ahora, porque el número de organizaciones que algo tienen que ver con los parlamentos o dicho de otra forma, los parlamentos que tienen trabajo internacional son alrededor de 122, sin contar grupos de amistad, comisiones especializadas, grupos interparlamentarios.

Solamente la Unión Interparlamentaria tiene vocación mundial y únicamente el Parlamento Europeo dispone de un poder legislativo real; en el sentido que elabora y adopta directamente normas, aunque no dispone de poderes soberanos como un parlamento nacional, porque no son más que colegisladores. Sólo hay tres asambleas que

eligen directamente a sus legisladores: el Parlamento Europeo, el Parlamento Centroamericano y el Parlamento Andino, aunque hay otros que han contemplado elegir directamente a sus miembros, como el Parlamento Latinoamericano, aunque por cuestiones de presupuesto no han podido hacerlo. Los otros son miembros de parlamentos nacionales que constituyen delegaciones de representantes de todas las fuerzas políticas resultantes de las últimas elecciones.

El modelo varía: no todas tienen el mismo poder político. En general, a excepción del Parlamento Europeo, las otras asambleas proponen a los gobiernos pero no imponen, o sea que sus resoluciones, recomendaciones, directivas, etc. son transmitidas a los gobiernos pero son los Estados los que tienen la última palabra. Sus recomendaciones no se convierten en acuerdos, tratados o leyes a no ser que los gobiernos (y los parlamentos nacionales) lo aprueben. Lo más que puede suceder es que los gobiernos les soliciten una opinión o un debate sobre asuntos que a los gobiernos les interese o que sea el apoyo de los representantes de los ciudadanos en relación a un proyecto legislativo o político.

Un ejemplo de lo anterior fue la petición que México le hizo a varias organizaciones parlamentarias, entre ellas el Parlamento Europeo, el Parlamento Centroamericano, a la Unión Interparlamentaria, que hicieran una condena sobre la Ley SB1070 "Inmigración. Aplicación de la Ley y Vecindarios Seguros" de Arizona en contra de los migrantes no documentados, ley que venía a conculcar todos sus derechos humanos. Los organismos respondieron positivamente y enviaron cartas a los gobiernos estatales y Federal de Estados Unidos en contra de la aprobación de este ordenamiento. A pesar de este apoyo tan decidido, no pasó de ser más que una petición y emitirse una recomendación.

De Puig formula cuatro etapas del nacimiento y del desarrollo de este nuevo parlamentarismo, que no es el único pero que si es el más cercano a la realidad: La posguerra con el propósito de evitar la guerra entre europeos y encontrar fórmulas de cooperación multilateral; el largo periodo de la geopolítica de los bloques como necesidad

generalizada de ampliar las relaciones internacionales a pesar de la rigidez de la Guerra Fría; el desenlace de la lógica de bloques o sea después de la Guerra Fría y la reformulación de la geoestrategia mundial; y, por último, aquella de la incidencia y la apertura planetaria en la que se vive ahora.¹²⁴

Desde nuestro punto de vista, la clasificación de De Puig es, si no la única, la más adecuada al planteamiento de los cambios en la estructura mundial y cómo se han ido dando y cómo responden los organismos parlamentarios internacionales a esas etapas.

Esta división en épocas sería incompleta si no se toma en consideración la gran cantidad de problemas a los que también nos enfrentamos ahora, de índole negativa como el crimen organizado, los conflictos religiosos, el terrorismo, el enfrentamiento entre Oriente y Occidente, etc. De hecho, en las agendas de los foros no dejan de incluirse estos temas recurrentemente.

De la primera etapa, aunque no corresponde cronológicamente, hay que rescatar el trabajo que la Unión Interparlamentaria ha hecho desde 1889, año de su creación y 1911 cuando se crea la Asociación Parlamentaria del Imperio, hoy Asociación Parlamentaria de la Commonwealth. Aunque De Puig, en realidad, no se concentra en el verdadero valor que la UIP ha aportado, no es posible no hacerlo en algunos organismos en particular y éste es ineludible. Para México ha representado una etapa muy importante de su propio parlamentarismo.

En el caso del Congreso mexicano, su participación más activa se dio por muchos años en el marco de la Unión Interparlamentaria al cual se adhirió en 1925 convirtiéndose así en el primer miembro de la región latinoamericana. Solamente como complemento hay que decir que a nivel bilateral, la primera relación formal se dio en el marco de las reuniones interparlamentarias con Estados Unidos, país con el cual se cumplieron en el 2011, cincuenta años de relaciones parlamentarias. El Senado editó en el 2011 una compilación denominada *50 Años de*

¹²⁴ *Ibidem*, P. 41

Relaciones Parlamentarias México-Estados Unidos, que recopiló los resultados finales de cada una de estas reuniones.¹²⁵

2.4 LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. EL COMIENZO DE LA HISTORIA

La Unión Interparlamentaria (UIP), creada en Europa y por europeos, es un organismo al que en general se refieren todos primero. El documento ya referido de Anders Johnsson nos aporta, breve pero profundamente, la esencia y significado de lo que ha sido y es este organismo.¹²⁶ Incluso señala que en el origen de la cooperación internacional están los parlamentarios que crearon la UIP y que su primer objetivo fue instalar una Corte Permanente de Arbitraje, misma que se instaló en La Haya en 1899 y que buscaba evitar la guerra y arreglar los conflictos a través del arbitraje. Al mismo tiempo los parlamentarios crearon su propia organización: la Unión Interparlamentaria.

La UIP hoy es una organización internacional, no un parlamento global con tres objetivos básicos: ser el punto focal del diálogo parlamentario global; administrar un programa de apoyo a la democracia y desarrollar una dimensión parlamentaria de la cooperación internacional.¹²⁷

La Declaración adoptada por la Tercera Reunión de Presidentes de Parlamento, celebrada en Ginebra, Suiza en julio del 2010 *Asegurando la rendición de cuentas democrática global para el bien común*¹²⁸, desdobra las funciones de la UIP al señalar que la Unión “es vista”, debe entenderse que es a nivel general, como la organización mundial de parlamentos; facilitadora del debate político, el diálogo y la cooperación dentro y entre parlamentos; promotora y defensora de la democracia; desarrolladora de estándares y difusora de buenas prácticas para la creación de parlamentos democráticos;

¹²⁵ Sobre ambos ejemplos regresaremos al final de nuestro trabajo

¹²⁶ Johnsson, *Op. Cit.*, s/n

¹²⁷ Johnsson, *Op.Cit.*, s/n

¹²⁸ Las 4 reuniones de Presidentes de Parlamentos celebradas (2000, 2005, 2010 y 2015) han sido reuniones de mucho impacto en la agenda parlamentaria mundial.

constructora de capacidades en los parlamentos en apoyo a la paz, la seguridad y el desarrollo; defensora de los derechos humanos de los miembros del Parlamento; soporte de la igualdad de género y la participación de las mujeres en la vida pública y política, entre otras cosas.¹²⁹

En páginas anteriores me he referido a sus orígenes y un poco como fue evolucionando, hasta ser lo que es ahora el organismo parlamentario por excelencia, cuya tarea en diferentes temas y ámbitos ha ayudado a generar cambios en la estructura de poder en el mundo.

Ya de por sí haber propiciado la cooperación internacional en momentos de conflictos bélicos en Europa, aunque no se hubiera logrado gran cosa en esos tiempos, hasta haber puesto en la mesa del debate político temas como, por ejemplo, la promoción de una mayor participación de las mujeres en la política, son aportes que deben reconocerse, ya que a partir de una visión diferente se han logrado introducir leyes de mucho impacto en la vida cotidiana como la planeación familiar, acceso a la salud, la pobreza femenina, derechos humanos de las mujeres, derechos de familia, violencia intrafamiliar, igualdad de género, sólo por mencionar algunos temas relevantes.

Incluso, al interior de la UIP se ha procurado que las delegaciones tengan una representación paritaria, que la reunión de mujeres al inicio de las Asambleas sea oficial, que sean parte del Comité Ejecutivo (órgano de toma de decisiones). Esto obviamente viene a cambiar el panorama parlamentario del mundo entero, e incluso a propiciar parlamentos con igual número de hombres y mujeres o superior como es el caso de Rwanda.

Ligado con el tema de las mujeres está el de la democracia, al que la UIP se ha abocado y empeñado en desarrollar. Si bien, como dice Anders Johnsson el fin de la Guerra Fría ayudó, no podemos negar todas las acciones que el organismo hace a diario, desde la reforma de su propio Reglamento y Estatuto para obligar a las delegaciones a incluir mujeres, sus publicaciones en forma de guías para los

¹²⁹ Punto 30 de la Declaración [http:// www.ipu.org/splz-e/spakers/0/3c.pdf](http://www.ipu.org/splz-e/spakers/0/3c.pdf)

parlamentarios, seminarios y talleres para identificar las necesidades en algunos países, sobre todo aquellos recién salidos de conflictos.¹³⁰

El tema de la relación ONU-UIP y OMC-UIP nos lleva al de la gobernanza global, que empezó a ser un tema muy recurrente en las relaciones internacionales. Podemos ubicar el momento de mayor involucramiento de los dos organismos en los preparativos de los objetivos del Milenio, cuando el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan convocó a la UIP a participar en los trabajos. El momento cumbre fue la *I Conferencia de Presidentes de Parlamentos Nacionales*, que se realizó precisamente en las instalaciones de las Naciones Unidas del 30 de agosto al 1 de septiembre del 2000.

La Declaración final de la Conferencia denominada *La visión parlamentaria de la cooperación internacional en el amanecer del Tercer Milenio* señala en su introducción su compromiso con la cooperación internacional, con las Naciones Unidas en el centro de ella.

Los diferentes puntos de la Declaración están directamente relacionados con los temas de las Naciones Unidas desde el logro de la paz y la seguridad internacionales, la democracia, el respeto de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, hasta el futuro de la ONU en el siglo XXI.

La Declaración reconoce que la evolución en las relaciones internacionales precisa o no se limita a la diplomacia tradicional en función del desarrollo de la cooperación multilateral. La dimensión parlamentaria de la cooperación internacional requiere de una mayor responsabilidad en relaciones internacionales, desempeñar un papel más activo a niveles nacional, regional y global y reforzar la diplomacia parlamentaria.

A nivel nacional los parlamentos mismos deben de influir en sus respectivas políticas sobre los asuntos que tengan que ver con las Naciones Unidas y otros foros negociadores; mantenerse informados de esas negociaciones; decidir en materia de ratificaciones de instrumentos internacionales y contribuir activamente al proceso de implementación subsecuente.

¹³⁰ Toda esta información se encuentra en la página de la UIP, www.ipu.org, en sus diferentes publicaciones.

A nivel regional, hacer el mejor uso posible de los organismos inter parlamentarios regionales y mejorar su eficiencia y evitar su duplicación.

A nivel internacional consolidar a la UIP como la organización mundial para la cooperación parlamentaria.¹³¹

Como resultado de este debate entre Presidentes de Parlamentos, la Declaración del Milenio de entonces agregó un párrafo que instaba a las Naciones Unidas a trabajar con Parlamentos nacionales, a través de la UIP, en la búsqueda de la paz y la seguridad, en el desarrollo económico y social, en el derecho internacional y los derechos humanos, democracia y asuntos de género.¹³²

Justo es decir que cada vez que las Naciones Unidas celebra sus grandes conferencias internacionales, como las de la Mujer, la de Población y Desarrollo, del Cambio Climático, de Financiamiento para el Desarrollo y, por supuesto, la de los Objetivos para el Desarrollo, la UIP igualmente convoca a una gran reunión parlamentaria con el objeto de aportar la perspectiva parlamentaria al tema.

En el año 2005 se celebró la II Conferencia de Presidentes de Parlamentos, *Reforzando a la UIP y su relación con las Naciones Unidas*¹³³ y ahora los temas se centraron en su reforma y en los retos crecientes en el mundo. Ya para entonces la relación con las Naciones Unidas era muy estrecha y la UIP incluso había creado un Comité de Asuntos de Naciones Unidas cuyo Grupo Asesor produjo en el 2007 un documento sobre la naturaleza de la relación entre los dos organismos.

El documento no fue muy alentador, a pesar de que la UIP ya era observador permanente ante la Asamblea General, ya que no veía que hubiera un lugar en la Carta de las Naciones Unidas para ella, argumentando que *We the people of United Nations* estaban representados por los gobiernos y no por los representantes electos por la gente. Sin embargo, es un documento muy propositivo que

¹³¹ UIP “*The parliamentary vision for international cooperation at the dawn of the Third Millennium*”, I Conference of Presiding Officers of National Parliaments, New York, N.Y., 30 agosto-1 September 2000, www.ipu.org

¹³² ONU, *Declaración del Milenio*, New York, N.Y. 2000, s/p.

¹³³ UIP, *II Conferencia de Presidentes de Parlamentos*, New York, N.Y. 2005

plantea que ya es tiempo que la UIP sea una Organización internacional en toda forma al señalar que se necesita pararse en igualdad de condiciones con otros organismos internacionales importantes para así facilitar la cooperación con estas organizaciones.¹³⁴

Desde un principio el Comité de Naciones Unidas planteó construir una relación estratégica significando que en algún momento la UIP fuera más claramente reconocida como una organización internacional completamente lista para volar.¹³⁵

En la Tercera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, el trabajo se concentró en 4 grandes temas que luego se recogieron en la Declaración final: Parlamentos y democracia; los Parlamentos sobre la escena internacional; la Organización de las Naciones Unidas y la UIP.¹³⁶ La Declaración llevó como título: *Asegurando la rendición de cuentas democrática global para el bien común.*

Entre los puntos prevalecientes en la Declaración resaltaron:

- El Parlamento es la institución central de cualquier democracia, a través de la cual se expresa la voluntad de la gente, se aprueban las leyes y se controla el gobierno.
- Los retos de un mundo más globalizado, multipolar en donde la brecha se ha ampliado y la economía se ve amenazada por el cambio climático, la seguridad alimentaria y energética, el tráfico de personas, la migración y la salud pública, desastres naturales y, por supuesto, el crimen organizado.
- La adopción de una convención integral contra todas las formas de terrorismo.
- La UIP se compromete a hacer que los parlamentos sean más representativos, transparentes, accesibles y efectivos, permitiendo a los diversos componentes de la sociedad participar en política, construir estándares de integridad y el más alto nivel de ética e integridad en la vida pública.
- Derechos humanos de los parlamentarios.

¹³⁴ 3rd. World Conference of Speakers of Parliament, Presentación de los informes desde la Conferencia de Presidentes del 2005. www.ipu.org, consultado en 2015

¹³⁵ 3rd World ..., p. 6

¹³⁶ UIP, *Troisième Conférence Mondiale des Présidents de Parlement*, Geneve 19-21 Juillet 2010, Documento interno de la UIP.

- Alcanzar un 30% de mujeres en los parlamentos como meta para el 2015 y estimular la participación de la juventud.
- Apoyo continuo a las Naciones Unidas y respaldar las metas del Milenio a través de los Parlamentarios y que se tomen en cuenta en el trabajo diario traduciéndolas en leyes y programas.¹³⁷

La idea de transformar a la UIP en una organización fundada en un Tratado se había venido filtrando desde tiempo atrás, se había elaborado un proyecto del mismo que había sido analizado en algunas reuniones. Sin embargo, el consenso no se logró y países diversos, tanto ricos como pobres, manifestaron sus dudas si esto sería conveniente para la UIP.¹³⁸

La IV Conferencia se celebró del 31 de agosto al 2 de septiembre del 2015 y justo después la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que dio lugar a la fijación de los nuevos objetivos denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible que regirán durante los siguientes 15 años.

El tema de la Conferencia fue *Poniendo la Democracia al Servicio de la Paz y el Desarrollo Sostenible: Construyendo el mundo que la gente quiere*. Asistieron 150 Presidentes de Parlamento y cabezas de otras organizaciones regionales y parlamentarias.

Los Presidentes hicieron importantes aportes sobre la democracia, el papel de los parlamentos, el desarrollo sostenible, violencia y terrorismo, gobernanza y otros temas.

La democracia se analizó desde diferentes perspectivas: aquellas experiencias que han sido fructíferas y otras que han sucumbido al autoritarismo. Se reiteró que la democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo y que los parlamentos deben revisar sus constituciones para asegurarse que correspondan a las necesidades de las sociedades modernas y con los estándares internacionales. Un componente esencial de la democracia es la inclusión de la sociedad

¹³⁷ *Idem*

¹³⁸ UIP, *Ibidem*, p. 30 y 31

civil; igualmente debe asegurarse que sea participativa e inclusiva para hacer mejor la vida de los más vulnerables.¹³⁹

El tema central y que es además el que más nos interesa aquí es el del papel de los parlamentos en su responsabilidad de proteger la democracia, que debe guiar el camino para crear sociedades transparentes basadas en el estado de Derecho. Los parlamentos, de acuerdo con los resultados del debate, deben asegurar que "...las estructuras apropiadas estén en su lugar para prevenir el abuso del poder y su consecuente corrupción."¹⁴⁰

El debate tocó temas como la falta de confianza de la gente en los gobiernos, incluidos los parlamentos como un foco rojo, pero igualmente se habló de sus responsabilidades con el tema de género y la inclusión de jóvenes en la política.

En lo que a los Objetivos de Desarrollo Sostenible concierne, los presidentes dijeron que es en esta área en donde los Parlamentos podrían jugar el papel más importante en el sentido de aprobar leyes, ubicar bien los presupuestos y obligar a los gobiernos a rendir cuentas. Una recomendación fue en relación a la opinión pública, para lo cual se requiere, se dijo, una discusión pública activa y abierta sobre la importancia de la agenda de desarrollo para crear el clima apropiado para su instrumentación.¹⁴¹

Igualmente, la Cuarta Conferencia abordó el tema de la violencia y el terrorismo con un enfoque positivo de no culpar al Islam del mismo y además se recomendó que Naciones Unidas pudiera realizar una Conferencia Internacional sobre el tema. La emigración de las zonas de guerra se ha vuelto caótica y ha provocado problemas de trata, muertes durante las travesías como los numerosos ahogados en el Mediterráneo y el problema de su entrada a Europa, lo cual dice que nadie está aislado y que las fronteras no deben servir para detener a la gente que huye del horror de la guerra.

La Conferencia planteó que los parlamentos debían mostrar mayor solidaridad y promoverla y que en contraste con las campañas de odio

¹³⁹ IPU, *Fourth World Conference of Speakers of Parliament. Report of the General Debate*, http://www.IPU.org/splz-e/speakers_15/rpt.debate.pdf consultado el 18 de diciembre del 2015

¹⁴⁰ *Fourth ... Op. Cit. p. 3*

¹⁴¹ *Ibidem. p. 4*

e intolerancia debían procurarse campañas como la de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa *No Hate Parliamentary Alliance*.

Mientras tanto, lo que sigue quedando en el sentir de muchos es si la estrecha relación entre la UIP y la ONU resulta provechosa y si no se corre el riesgo de acabar siendo un apéndice más del organismo mundial, en donde las decisiones de los parlamentarios pasen por el tamiz de los gobiernos antes que por la propia UIP.

No queda ninguna duda que para los parlamentos es muy útil pertenecer a la UIP. En realidad tiene todo su entramado tanto político como administrativo muy bien hecho, su apoyo técnico es muy profesional, se le reconoce un trabajo ejecutivo de muy alto nivel, sus programas tienen un seguimiento continuo, aunque tal vez falte estímulo a los miembros en el sentido de volcar a nivel nacional todo lo que se hace a nivel internacional.

La UIP ha ido desarrollándose con los tiempos. De hecho, su vida más dinámica es a partir de lo que hemos llamado la internacionalización de la política que ha provocado una mayor participación de los parlamentos. Sus temas se fueron desdoblado desde los de la paz y seguridad internacionales, pasando por los económicos, hasta los más actuales sobre la democracia, la gobernanza, la equidad de género, el medio ambiente, etc.

Podemos decir que la UIP sí fue y sigue siendo un elemento muy importante de ajuste en la estructura mundial y sus parlamentos nacionales miembros han impactado, en la medida de sus fuerzas, a que los conflictos que se han presentado tengan un componente parlamentario, es decir de diálogo plural y relaciones entre diversos grupos, que ha contribuido a la estabilización del orden internacional. La aportación a la elaboración de los Objetivos del Milenio 2000-2015, así como su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible recientemente adoptados es un ejemplo. Otros ejemplos que veremos en el capítulo siguiente nos ayudarán a reforzar más esta hipótesis.

2.5 LOS PARLAMENTOS DE LA POSGUERRA

Sobra decir que después de dos conflagraciones, en un periodo tan corto de sólo 20 años, la posguerra fue una etapa de reconstrucción sobre nuevas bases. Economías empobrecidas que requerían ayuda exterior, así como refuerzos de los sistemas democráticos y de la vida parlamentaria. Es el momento de la reconstrucción de instituciones que pudieran ser capaces de enfrentar con una nueva visión los problemas que se estaban presentando.

En la clasificación de De Puig, esta etapa se ve como una en la cual prospera la idea que el futuro va a exigir un proceso de integración regional que reforzará a los Estados y garantizará su supervivencia, en un sistema económico más abierto y agresivo, que desdeñe los límites nacionales e imponga una dinámica que supere las fronteras y las legislaciones.¹⁴²

El fruto de este proceso fue la aparición de varias organizaciones multilaterales destinadas a exorcizar los nacionalismos y los imperialismos y buscando más bien la cooperación entre aliados y en este marco es que aparece el Mercado Común Europeo y más tarde la Unión Europea.

De Puig incluye a las siguientes instituciones parlamentarias de la posguerra: La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en primer término, después el Parlamento Europeo, el Consejo Nórdico, la Asamblea de la Unión Europea Occidental, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, el Parlamento del Benelux. Todas son europeas, sólo la OTAN tiene en Estados Unidos y Canadá un componente externo a la región.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) se creó para ser “el Congreso de Europa” y enfrentar los estragos de la guerra. El Consejo si tiene instrumentos internacionales que le dan vida, especialmente la Convención Europea de los Derechos del Hombre, sobre la cual gira mucho del trabajo internacional. De hecho, los miembros deben adherir la Convención para pertenecer al Consejo en general y a sus partes en particular. El Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria son órganos estatutarios más otros como la Corte Europea de Derechos Humanos, el Congreso de Poderes

¹⁴² De Puig, *Op. Cit* p. 50

Locales y Regionales de Europa y los Centros Europeos de la Juventud de Estrasburgo y Budapest.

La Asamblea ha mostrado su eficiencia en el trabajo parlamentario. Su organización interna es un ejemplo para muchos organismos que no tienen resultados tangibles y que precisan de una reingeniería interna a profundidad. El tema que más han trabajado son los derechos humanos al crear el primer gran instrumento reglamentario europeo de la posguerra, la Convención Europea de los Derechos Humanos, misma que fue puesta a disposición de los parlamentos nacionales para su ratificación. A pesar de que la función legislativa de la Asamblea no sea comparable a la de los parlamentos nacionales, juega un papel clave en este dominio en razón de su derecho de iniciativa reglamentaria y de su acción política en pro de la firma y ratificación de las convenciones del Consejo de Europa.

Durante muchos años, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa fue única en Europa y podría considerársela como la matriz de las otras instituciones que se crearon después. Justo al final de los años 50, la Asamblea era, de hecho, un foro parlamentario único y privilegiado para debatir los temas de Europa y de la actualidad política.

Los miembros de la Asamblea son europeos pero hay algunos, como México, Israel y Canadá, que han sido aceptados como observadores. En general, sus miembros tienen sistemas políticos parlamentarios y no tienen delegados electos directamente para la Asamblea. La Asamblea trabaja en 4 partes durante el año, una semana por parte y sus comisiones se reúnen en diferentes ocasiones y en diferentes países, por lo cual se demanda una presencia constante y un trabajo continuo. Igualmente, cada dos años se reúnen los Presidentes de los Parlamentos de miembros activos y de países observadores.

La agenda de la Asamblea es aquella de los temas cruciales a los que se enfrentan sus miembros, lo cual hace que los delegados tengan un conocimiento ordenado, veraz y objetivo de las situaciones por las que se atraviesan.

¿Qué significa pertenecer al Consejo de Europa (Asamblea Parlamentaria de por medio), habiendo una Unión Europea con su muy poderoso Parlamento Europeo? El Consejo trabaja sobre tres

vertientes que sus miembros deben observar: democracia, derechos humanos y estado de derecho. Si los Estados no respetan esos tres ejes y sus gobiernos no cumplen con su observancia, no pueden pertenecer o seguir perteneciendo al Consejo. De hecho podría decirse que la pertenencia al Consejo es un certificado de buena conducta para el país, lo cual le permite estar en otros organismos, como la Unión Europea por ejemplo.

Lo anterior contribuyó verdaderamente a darle un contenido más democrático y jurídico a Europa, toda vez que, como dijimos antes, no se puede pertenecer a este organismo si no se cumple con sus reglas.

Los Estados que componen el Consejo de Europa son 47 y 28 los de la Unión Europea. Coinciden en ser parte de los dos organismos: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Reino Unido (hasta principios de 2016), Eslovaquia, Eslovenia y Suecia. Además de los mencionados, pertenecen al Consejo Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia Herzegovina, Croacia, Macedonia, Federación de Rusia, Georgia, Islandia, Liechtenstein, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Noruega, San Marino, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania.

Por su parte, el Parlamento Europeo es el más desarrollado de todos los tipos de asambleas parlamentarias. Constituye el modelo más avanzado de parlamento internacional en la medida que sus diputados son electos por sufragio universal y por ello mismo sus competencias, sus poderes, su organización y funcionamiento son lo más avanzado que puede encontrarse en todo este cúmulo de organizaciones parlamentarias. Significa la piedra angular del proceso de integración europeo. Es una instancia legislativa y de control gubernamental. De Puig lo llama el “paradigma del parlamentarismo plurinacional” en el sentido que es un “melange” de corrientes tradicionales del parlamentarismo anglo-sajón y del parlamentarismo continental.¹⁴³

El Parlamento está actualmente compuesto de 785 diputados elegidos en los 28 Estados miembros y aplican las mismas reglas de elección para todos: voto a los 18 años, igualdad entre hombres y mujeres, voto

¹⁴³ De Puig, -*Op. Cit.* p. 69

secreto, etc. El sufragio universal directo, la regla de la proporcionalidad y el mandato de 5 años reelegibles, son algunas características del sistema. Los escaños son repartidos en función de la población del país y cada Estado miembro se atribuye un número de escaños fijos: ni más de 99 ni menos de 5.

Los órganos del Parlamento son el Presidente (2 años y medio, renovable), el Buró compuesto por el Presidente, Vice Presidentes y *questeurs*; la Conferencia de los Presidentes; los grupos políticos (7 actualmente); las comisiones parlamentarias (permanentes, temporales, de investigación y mixtas) las subcomisiones y los grupos de trabajo y las delegaciones interparlamentarias. El Presidente es el representante del Parlamento en el exterior de la Unión y en su relación con las otras instituciones comunitarias.

Aunque hay una Comisión de Asuntos Exteriores, las delegaciones interparlamentarias son las que se encargan de las relaciones con países que no pertenecen al Parlamento y juegan un papel bien importante en el desarrollo de la influencia de Europa en el Mundo. Con el Congreso mexicano existe una Comisión Mixta que se reúne dos veces al año y tiene entre sus funciones fundamentales analizar y darle seguimiento al Tratado (TLCUE) con México, firmado desde 1998 y que ha tenido un desempeño no tan positivo para México y más desde el 2008 cuando estalla la crisis económica fundamentalmente en Europa y Estados Unidos.

A pesar de la revisión de los tratados en la Unión, los poderes del Parlamento Europeo en el seno de las instituciones europeas no han parado de desarrollarse. Actualmente, el Parlamento europeo se impone como co-legislador, dispone de poderes presupuestales y ejerce un control democrático sobre todas las instancias europeas. El Parlamento comparte el poder legislativo sobre un pie de igualdad con el Consejo de la Unión Europea y en consecuencia tiene la capacidad de adoptar leyes europeas. Puede expresar su acuerdo sobre el contenido de los textos legislativos europeos, modificarlos o rechazarlos. Dispone también del poder de presentar iniciativas políticas y puede pedir a la Comisión presentar propuestas legislativas al Consejo Europeo.

El Parlamento y el Consejo¹⁴⁴ son la autoridad en materia del presupuesto pues ellos determinan cada año los gastos y los ingresos de la Unión. Sin embargo, es importante mencionar que el presupuesto debe ser aprobado por el Parlamento lo cual le confiere a esta institución parlamentaria un verdadero poder de decisión. Igualmente tiene el poder de ejercer verdadero control democrático sobre el conjunto de las actividades comunitarias, como por ejemplo en la composición y designación de los miembros de la Comisión. La Unión designa, de la mayoría calificada, al personaje que debe ocupar la presidencia, pero el nombramiento tiene que ser sometido a la aprobación del Parlamento.

En lo que respecta a la capacidad de intervención del Parlamento sobre las otras instituciones, el Parlamento Europeo puede presentar una moción de censura en contra de la Comisión Europea en su conjunto. El poder de censura confiere al Parlamento la autoridad máxima para ejercer un control democrático sobre la Unión. Además de eso, tiene una relación muy estrecha con todos los parlamentos nacionales de los países miembros de la Unión.

No cabe duda que el Parlamento Europeo recogió las mejores prácticas del quehacer parlamentario y le dio a la Unión una institución muy adecuada al objetivo más grande de crear las instancias que dieran soporte a la paz, a través de la creación de intereses comunes que impidieran una nueva guerra en el continente.

La acción internacional del Parlamento no se ha quedado dentro de las fronteras europeas. Ha buscado una relación muy estrecha con aquellos países con los que se pueden sacar beneficios políticos pero también económicos. Con México, por ejemplo, esta relación se ha dado desde la Reunión de Diálogo Parlamentario Institucionalizado, equivalente a una reunión interparlamentaria, la cual se organizó como una respuesta a la necesidad de formalizar los mecanismos de diálogo, en particular por el inicio de negociaciones de un acuerdo de libre comercio y cooperación entre la Unión Europea y México.

¹⁴⁴ No hay que confundir el Consejo de Europa con el Consejo Europeo. El primero es el organismo que agrupa a 47 países y una de sus partes es precisamente la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. El segundo es parte de la Unión Europea y corresponde a la representación de los Jefes de Estado.

La primera se llevó a cabo en noviembre de 1997 y a partir de octubre del 2000, esta Reunión pasó a ser el instrumento de diálogo político interparlamentario contenido en el Acta Final del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (Acuerdo Global).¹⁴⁵ Durante la LIX Legislatura la relación se fortaleció en el marco de otras instancias de interacción a través de la creación de la Comisión Parlamentaria Mixta-México-Unión Europea, cuya base jurídica es el Acuerdo Global así como en el Encuentro Parlamentario celebrado en virtud de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno América Latina y el Caribe-Unión Europea.

La evolución de esta relación ha sido de poco impacto. A marzo del 2015, ya se hablaba de la XVIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea celebrada en México en febrero de ese mismo año. La Maestra Mónica Velasco Pufleau, en su tesis doctoral *La Diplomacia Parlamentaria Euro-mexicana: trabajos de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México 2005-2011*, nos aporta, desde el inicio de su trabajo una evaluación poco optimista en el sentido de que a pesar de ser parte del propio Acuerdo Global

“... es una realidad que a la CPM UE-México apenas se le reconoce en el contexto de las relaciones bilaterales como un foro de diálogo interparlamentario... Cuando en virtud de sus características propias, se debería de tener a la CPM UE-México como una partícipe de mucha mayor importancia y trascendencia... situación que conlleva considerar que la CPM UE-México está **infravalorada** en el marco de las relaciones UE-México respecto a su verdadero potencial e importancia. Si bien, paradójicamente, podemos señalar como responsable de esta realidad a la propia CPM UE-México quien parece haber aceptado desempeñarse durante todos estos años sólo como el foro de diálogo parlamentario que mencionamos, en lugar de haber explotado al máximo todas sus capacidades y, por consiguiente, haber conseguido afirmarse como una actora de mayor

¹⁴⁵ Senado de la República, *La Diplomacia parlamentaria en las legislaturas LVIII y LIX*, talleres del Senado, agosto 2006, México, D.F. 329 pp., p. 89

importancia y trascendencia en las relaciones UE-México. En otras palabras, también procede afirmar que existe una infraexplotación de la CPM UE-México por parte de sus miembros.”¹⁴⁶

Tal vez estas afirmaciones puedan atenuarse si nos remitimos a la primera época de la vida de la CPM cuando se trató de darle un peso parlamentario a la relación procurando que las delegaciones aportaran sus visiones desde una perspectiva diferente de la de los gobiernos, podríamos decir complementaria. Hay que reconocer que la parte mexicana siempre se ha guiado por las directrices que le marca el Ejecutivo, a quien siempre ha consultado previo a cada una de las reuniones y, en muchas ocasiones, incluso se ha hecho acompañar de funcionarios de la Cancillería.

De allí que uno de los grandes retos de los parlamentarios en su trabajo internacional es, precisamente, separarse o alejarse de las posiciones del Ejecutivo y aportar ideas nuevas que respondan a intereses propios que no son necesariamente los mismos.

Estos dos organismos son los soportes legislativos del proceso de reconstrucción e integración europea. La continuidad y seguimiento han hecho de los mismos, mecanismos jurídicos indispensables para llegar hasta donde ha llegado la Unión Europea y el Consejo de Europa.

Los otros organismos creados después de la guerra que en opinión de De Puig pertenecen a este bloque son el Consejo Nórdico, la Asamblea de la Unión Europea Occidental, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, y el Parlamento del Benelux, que no tienen el mismo peso de los dos anteriores pero si responden a objetivos muy precisos

Los países fundadores del Consejo Nórdico fueron Dinamarca, Noruega, Suecia, los territorios autónomos de las Islas Féroé, Groenlandia y las Islas de Aland. Finlandia e Islandia se integraron más tarde. El objetivo principal fue la armonización legislativa, que es igualmente el objeto de un seguimiento parlamentario en cada país. Como el Consejo de Europa existe también un Consejo Nórdico de

¹⁴⁶ Velasco Pufleau, Mónica, *La Diplomacia Parlamentaria euro-mexicana. Trabajos de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México 2005-2011*, Barcelona, Universidad de Barcelona, Tesis doctoral, 2007, 573 pp. p. 16

Ministros, foro de cooperación intergubernamental que trabaja bajo la égida del Consejo Nórdico y contrariamente a otros organismos los ministros no están por encima sino bajo la autoridad parlamentaria.

En el caso de la Asamblea de la Unión Europea Occidental (UEO), ésta nació al fin de la guerra, cuando los aliados consideraron crear un mecanismo que impidiera un nuevo rearme, sobre todo de Alemania. En un primer momento sólo era Unión Occidental y la parte parlamentaria se crea en 1954.

A pesar de sus límites, la UEO se ha consolidado a lo largo del tiempo y ha jugado un papel bien importante en tanto que foro de intercambios y de debates sobre cuestiones de estrategia y ha acercado a Alemania y a Gran Bretaña al proyecto europeo y en 1984 fue crucial cuando los jefes de Estado y de Gobierno dieron un paso adelante hacia la dimensión de la defensa y la seguridad de la integración europea.

Su sede está en París y tiene 28 miembros entre aquellos de pleno derecho, asimilados, asociados y países observadores y de invitados permanentes como Ucrania y la Federación de Rusia. Su estructura es la habitual de una reunión plenaria que se reúne dos veces por año, un Comité de Presidentes, tanto actuales como anteriores, de cada delegación, presidentes de grupos parlamentarios y presidentes de comisiones.

A partir de la mitad de los años noventa, la Unión ha tenido un gran avance al ser reconocida ampliamente y su presidente poder participar en los organismos más importantes como en la OTAN. Sin embargo, a partir del momento en que se decidió que la política de seguridad europea se organizara en el seno de la Unión Europea, el futuro de la Asamblea se empezó a cuestionar y comenzó a depender de la toma de decisiones derivadas del Acuerdo de Lisboa.

En cuanto a la Asamblea Parlamentaria de la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN, no fue hasta 1955 que las delegaciones de los países miembros decidieron constituir el instrumento parlamentario para acompañar la Alianza Atlántica y es un ejemplo claro de una institución de la posguerra y de la Guerra Fría.

El ex Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN Sr. Loïc Bouvard señala claramente que, bajo la Guerra Fría y ante la amenaza de una eventual invasión soviética, debió asegurarse la cohesión política de los aliados alrededor de valores comunes. “En ese contexto se creó la Asamblea a fin de poner de pie en nuestros parlamentos la voluntad de defender una sociedad de libertad”¹⁴⁷

La Asamblea Parlamentaria de la OTAN se compone de 257 delegados de los 28 países miembros y refleja la composición política de los parlamentos. Su creación se ubica en el deseo de los legisladores de dar sustancia a la premisa del Tratado de Washington en el sentido de que la OTAN es la expresión práctica de una alianza política transatlántica de la democracia. Por lo tanto, su tarea es promover los objetivos y los intereses de la OTAN, ser el órgano parlamentario de la Alianza aunque no figura en el Tratado de Washington y no tiene tampoco las facultades de una asamblea consultiva.

Su status ha crecido en el sentido de que el Consejo de la OTAN autorizó, en 1967, a su Secretario General a robustecer las reuniones con la Asamblea Parlamentaria¹⁴⁸

El Ejecutivo de la Asamblea sigue, en general, la ideología y principios de la Alianza, aunque sus miembros gozan de libertad de opinión y mantienen nexos con otras asambleas con quienes expresan opiniones que bien pueden ser diferentes de las de la Alianza.

Por último, se incluye en esta clasificación al Parlamento del Benelux, instituido en 1955, en el marco de la institucionalización recomendada por la posguerra entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos y es una más de otras organizaciones entre los tres Estados; todos se nutrieron de la necesidad de unificar las políticas y de superar la lógica de la política nacional esclerótica y nacionalista de los Estados y sus principios y objetivos fueron parte fundamental de la política de integración europea.

¹⁴⁷ Discurso del Sr. Loïc Bouvard, ex Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN en su 60 aniversario. www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT, consultado el 7 de septiembre 2015.

¹⁴⁸ *The NATO Parliamentary Assembly* www.nato.int/CPS/en/natohq/topics_50080.htm consultado el 7 de septiembre 2015

Desde su creación, los miembros de este Parlamento, a la sazón supranacional y regional, han tenido como tarea principal acercar a sus gobiernos recomendaciones y consejos sobre la realización y funcionamiento de la Unión económica entre los tres Estados, el acercamiento cultural, la unificación del derecho, la cooperación en materia de política exterior y cualquier cosa de interés común. La gestión parlamentaria entre los tres países, sin embargo, siempre ha sido delicada por cuestiones de tamaño, lengua y la división política belga.

Como hemos señalado antes, este fenómeno de creación de un parlamentarismo internacional fue, en un principio, sólo europeo ya que de lo que se trataba era de crear instituciones que impidieran otra guerra y apuntalaran un proceso de paz que se estaba gestando y que mejor que los parlamentarios para instrumentarlo. Por ello, podemos decir que el parlamentarismo internacional realmente apoyó la creación de instituciones que a partir de entonces servirían para consolidar la estabilidad y el desarrollo económico de Europa.

2.6 LOS PARLAMENTOS DE LOS BLOQUES

La siguiente clasificación que hace De Puig es la que alude a las asambleas de los bloques y de los cambios. Aquí incluye al Parlamento Latinoamericano, a la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía, a la Unión Interparlamentaria Árabe, a la Asamblea Interparlamentaria de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, al Parlamento Andino, a la Asociación de Parlamentarios de las Islas del Pacífico, al Parlamento Indígena de América, al Parlamento Amazónico y al Consejo Consultivo de la Unión del Magreb Árabe.

Conviene señalar aquí algunos fenómenos que han influido más o menos en el desarrollo del parlamentarismo internacional y en primer lugar están los cambios económicos. La región del mundo donde dominó la economía de mercado vio progresos y los sistemas capitalista y socialista empezaron a mostrar sus debilidades. Progresivamente, se empezó a ver que la tecnología y el control de las

comunicaciones y el poderío militar eran los factores determinantes de la hegemonía.

En esos años se dio también la descolonización, importante para África y Asia, que mostró lo difícil de reconstruir las identidades

Así, los vientos de la globalización y/o mundialización comenzaron a soplar. Las transnacionales, con su planeación a largo plazo y su extensión progresiva han suplantado, día a día, al Estado y la incapacidad de los gobiernos para manejar solos la economía, la política y el desarrollo en general se ha hecho evidente. Durante el decenio de los años ochenta, todos estuvieron conscientes del hecho que todo estaba condicionado a escala planetaria.

De 1964 a 1989 en todo el mundo se crean una serie de foros parlamentarios, que son siempre foros democráticos de discusión, proyectos ambiciosos de cooperación, mercado común o de integración. Aquí estamos hablando de un traslado del parlamentarismo a regiones como América Latina en donde el proceso de integración se vuelve un objetivo muy importante, a pesar de que los resultados no terminan aún de consolidarse.

En América Latina se crea el Parlamento Latinoamericano, mejor conocido como Parlatino, primera institución parlamentaria de la región y de la que México ha participado mucho desde su constitución formal en 1964. Desde sus inicios se le vio como el motor de la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones, la CLAN, que nunca se concretó como se planteó en sus inicios.

El Parlatino se creó por la convicción de que la integración regional era indispensable y lo hizo formalmente con sus documentos básicos incluido un Tratado que formalizó la relación entre todos sus miembros bajo los principios de la democracia y de los derechos del hombre, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de los conflictos.

Tanto sus objetivos como su estructura orgánica reflejan un cuidado especial en darle un peso en la región y así fue por mucho tiempo. Últimamente, ha tenido cambios importantes tales como la sede y la composición de sus comisiones, que de 21 pasaron a ser 13 por ya ser poco funcional. Hoy el proyecto es convertirse en el brazo

parlamentario de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC)¹⁴⁹ organismo creado en 2010 en México a instancias del expresidente Felipe Calderón y que se planteó como la propuesta de diálogo político y de integración más reciente en América Latina.

El tema de ser brazo parlamentario es sumamente importante porque podría representar una nueva etapa del Parlatino, para fortalecer su tarea legislativa y al mismo tiempo tener más peso ante los gobiernos de la región. No hay que olvidar que el propio Parlamento Europeo es el brazo legislativo de la Unión e incluso ocupa el lugar muy importante en la estructura de la Organización. Otro ejemplo es el Parlamento Centroamericano que veremos en su momento.

Otra Asamblea de bloques es la de la Francofonía que básicamente tiene como tarea preservar la lengua y cultura francesas. Cubre los cinco continentes y pertenecen a ella, no solamente los países que hablan francés sino también aquellas comunidades o países que han tenido una cierta tradición cultural francesa. Una cuestión importante es que además de preservar la lengua y cultura francesas, defiende valores como la democracia y los derechos humanos, que en el caso de muchos de sus miembros, sobre todo los africanos, es muy necesario. Sus miembros son 74 parlamentos.

La Unión Interparlamentaria Árabe tiene sus orígenes en el movimiento de solidaridad árabe nacido de la guerra de 1973 y fue creada en 1974 por 10 países, y ahora son 22. Sus objetivos principales son la cooperación inter-árabe, la coordinación entre los parlamentos con miras a acciones comunes, intercambios de experiencias legislativas, discusión de causas comunes árabes y refuerzo de valores democráticos entre los países árabes.

Como la anterior, la Asamblea Interparlamentaria de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), también congrega países asiáticos que buscaron en su creación reforzar la solidaridad regional, defender conjuntamente los intereses comunes e intercambiar opiniones sobre eventos importantes en la región y en el mundo. Ha

¹⁴⁹ Algunos analistas han llegado a plantear que la CELAC estaba destinada a relevar a la Organización de Estados Americanos, en virtud de que algunos países latinoamericanos no quieren compartir los organismos latinoamericanos con ningún otro Estado que no sea de la región.

hecho un buen trabajo en la recomendación de iniciativas legislativas que han sido muy bien recibidas por sus miembros.

Las organizaciones asiáticas han evolucionado bien, tanto las parlamentarias como las económicas. Un organismo como el Foro Parlamentario Asia Pacífico (APPF) que veremos más adelante, así como el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP) que actualmente se negocia tienen una participación parlamentaria creciente. El Senado mexicano ha nombrado una delegación permanente para seguir de cerca las negociaciones del TPP.

El Parlamento Andino también es una iniciativa de integración subregional de cinco países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y Panamá como miembro asociado. Su creación ha sido difícil pero, junto con el Parlamento Centroamericano, son los únicos que eligen a sus miembros por sufragio universal desde 2001. El hecho que cinco gobiernos tengan una inclinación socialista, con programas sociales importantes, podría hacer su proceso más fácil en los próximos años, (a reserva de cambios de gobierno).

La Asociación de Parlamentarios de las Islas del Pacífico fue creada en 1981 y se constituye por 12 delegaciones parlamentarias de una serie de islas y archipiélagos del Pacífico alrededor de la idea de la cooperación y de la asistencia mutua. Es una institución que tiene por objetivo presentar regularmente a los parlamentarios los intereses comunes de la región, tratando de traducir en acciones colectivas aquello que no sería de los gobiernos individuales en dominios claves como los recursos y el desarrollo económico, el comercio, la energía, la seguridad y la defensa regionales, las comunicaciones, la cultura, la salud, etc.

El Parlamento Indígena de América está compuesto de representantes de los pueblos indígenas del continente americano, incluido Canadá y Estados Unidos. Su objetivo consiste en promover y defender los derechos de los indígenas y el desarrollo de estos pueblos de acuerdo con sus valores y modelos culturales. Se trata de parlamentarios indígenas que tratan problemas que afectan a los indígenas y promueven leyes en su favor. Tiene un convenio de cooperación interinstitucional con el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino y el Parlamento Centroamericano.

México participó, a través de la Cámara de Diputados, con mucho entusiasmo en el Parlamento Indígena, llevando incluso el liderazgo, sobre todo durante los años del levantamiento indígena en Chiapas. La Comisión de Asuntos Indígenas se concentró en planteamientos de desarrollo de los pueblos indígenas que fueron recogidos en reformas constitucionales y en leyes secundarias que dieron un nivel diferente al tema.

El Parlamento Amazónico o Parlamaz es un órgano consultivo permanente creado en 1989 compuesto por países de la Amazonia (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela). Su objetivo es tratar aquellos asuntos que tienen que ver con la reserva forestal más grande del planeta. Su tarea principal es por lo tanto hacer estudios y tomar medidas para salvar y proteger la selva amazónica, haciendo las leyes necesarias y creando instrumentos jurídicos y políticos para conservar los recursos naturales, garantizar la diversidad biológica y adoptar políticas de desarrollo sustentable.

El Consejo Consultivo de la Unión del Maghreb Árabe tiene una característica muy importante, que es aquella de ser expresión parlamentaria de la Unión del Maghreb Árabe (UMA), una organización de cooperación creada en 1989 en Marrakech entre Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez con fines integracionistas. Hay un tratado constitutivo de la UMA que prevé una Asamblea Consultiva, compuesta de representantes escogidos en el seno de las instituciones legislativas de los países miembros. En los últimos tiempos, después de un cierto aletargamiento, se ha dedicado ahora a cuestiones relativas al acercamiento de la UMA con la Unión Europea.

Como puede apreciarse, los parlamentos siguieron el camino de los bloques que los gobiernos iban conformando con fines principalmente económicos. Se entendía que ese era el camino a seguir porque ya no se trataba de estar aislado y constituir asambleas era una tarea a la que se abocaron los parlamentos regionalmente.

2.7 LOS PARLAMENTOS DE LA GUERRA FRÍA

El siguiente periodo es aquel, según De Puig, después de la caída del muro o la caída de la Unión Soviética y lo define como un antes y un después de 1989 para el parlamentarismo internacional. “Por una parte, está lo que se llama ‘el fin del socialismo comunista’, con lo que implica en términos de necesidades de reajuste geoestratégico, económico y político. Las crisis económicas se suceden al mismo tiempo que se producen cambios sociales y culturales de gran envergadura, que no permiten una vuelta para atrás.”¹⁵⁰

Por otro lado, la globalización se expande cada vez más en el mundo y ante estos fenómenos aparecen algunos organismos parlamentarios, dentro de los cuales vemos, en primer término, a:

La Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa¹⁵¹, La OSCE, responsable en gran medida de la estabilidad y que logró establecer un diálogo multilateral entre el Este y el Oeste sobre armamentismo y geoestrategia creó su Asamblea Parlamentaria compuesta de parlamentarios de 56 países, incluidos aquellos recién liberados del yugo soviético.

La misión de la Asamblea es favorecer el diálogo interparlamentario, con miras a consolidar la paz y la democracia en toda la región de los Estados que participan y eso es lo que explica que consagre una gran parte de sus esfuerzos a orientar las políticas con fines de prevención y solución de conflictos.

De todos los organismos de esta época, esta Asamblea es la que más ha aportado a la estabilidad de la región, aunque no puede uno dejar a un lado Kosovo, Chechenia, etc., pero es uno de los ejemplos de la participación de los parlamentarios vis a vis la visión unilateral de los gobiernos.

Hay dos organismos que tienen que ver con la zona Báltica que son la Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico y la Asamblea Báltica. La primera es más amplia que la zona meramente báltica y acepta a parlamentarios no solamente de los Estados sino también de

¹⁵⁰ De Puig, *Op. Cit* p. 93

¹⁵¹ La Conferencia de Helsinki de 1974 se transformó en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

asambleas locales y algunas asambleas supranacionales, de suerte que no todos los participantes tienen el mismo status. Es un poco como la Confederación Parlamentaria de las Américas que alberga también a legisladores locales.

La segunda solamente congrega a los tres países bálticos: Estonia, Letonia y Lituania y ambas son consecuencia de la caída del muro y de la conmoción ocurrida en la Unión Soviética. Sin embargo, la Asamblea Báltica se ocupa de los temas que tienen que ver con el regreso a la democracia de los tres países, toda vez que cuando se creó había todavía contingentes militares rusos y población que no correspondían a estos países.

La Asamblea, al igual que otras, busca defender intereses comunes a escala internacional y encontrar soluciones a problemas intergubernamentales y reforzar la unidad báltica. Puede asesorar a los parlamentos de los tres Estados y al Consejo Intergubernamental Báltico de Ministros en forma de resoluciones, declaraciones, comunicados o recomendaciones y tiene relaciones regulares con otros organismos análogos como el Consejo Nórdico, el Consejo Consultivo Interparlamentario del Benelux, el Consejo de Europa, la Asamblea de la UEO y la Unión Interparlamentaria.

El Parlamento Centroamericano es el brazo parlamentario del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), y tuvo su origen en el Grupo de Contadora que trabajó por la pacificación y la democratización de la región. Después de su reunión de Esquipulas, los presidentes centroamericanos decidieron crear este Parlamento compuesto por legisladores electos por sufragio directo en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y México en calidad de observador, que, por cierto, no ha aprovechado gran cosa de esta relación a pesar de que su frontera sur es una de grandes problemas de migración, narcotráfico, trata, contrabando, etc.

De hecho, el Parlamento se constituye hasta 1992 pero el Tratado viene de 1987 y tiene por objetivo servir de espacio de diálogo sobre los asuntos de la región y promover la cooperación y la integración. A este efecto, puede proponer tratados y convenciones, recomendaciones, proyectos de ley y todo aquello que apoye el

mantenimiento de la paz, el desarrollo de la democracia y la prosperidad en la región.

De hecho, el término de la Guerra Fría coincide con la creación del Parlamento Centroamericano.

La Comisión Parlamentaria conjunta del Mercosur tomó como modelo al Parlamento Europeo y se creó primero como organismo consultivo del proyecto de Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su objetivo es integrar los parlamentos y las fuerzas políticas allí representadas en el proceso de integración. Es un espacio de discusión, análisis, armonización, seguimiento y promoción del proceso político hacia la unificación. Uno de los objetivos de la Comisión Parlamentaria Conjunta es conseguir la unidad política y económica, asegurando un equilibrio entre las sociedades nacionales y la integración regional.

La función de la Asamblea es acelerar y desarrollar la cooperación en el dominio legislativo, sistematizar el seguimiento del proceso Mercosur, estudiar la cooperación con terceros y tomar posición sobre todos los aspectos nacionales o internacionales cada vez que sea útil.

La Iniciativa Centroeuropea (INCE) se inscribe en el proceso de recomposición de Europa Central después de la caída del muro y ha jugado un papel muy importante en la estabilización de la región en los años difíciles de la transición. En 1993 se creyó necesario crear una rama parlamentaria con la creación de una Comisión Parlamentaria y de una Conferencia Parlamentaria de la Iniciativa y en 1994 se institucionalizó esta parte parlamentaria a fin de dar una perspectiva más democrática y representativa al proceso. Una cuestión muy importante en su formato de trabajo es que la parte parlamentaria tiene su reunión anual 15 días antes de la de los gobiernos, que permite una liga estrecha entre el Ejecutivo y el Legislativo y a éste la oportunidad de presentar sus recomendaciones en tiempo.

La Asamblea Interparlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) es otro producto de la caída del socialismo. Primero se crea la Comunidad sobre la base de la igualdad entre sus miembros y sin pretender competencias supranacionales y sobre esa misma base se crea la Asamblea Parlamentaria de la cual participan todos sus miembros y en sus reuniones ordinarias y extraordinarias

otras asambleas como la del Consejo de Europa, de la OSCE, entre otras. No puede negarse que el peso de Rusia todavía es significativo.

Esta Asamblea ha cooperado con los órganos gubernamentales de la CEI en temas como la creación de una zona de libre intercambio, cooperación sectorial, armonización de legislación, cuestiones de movimientos de capitales, de personas y de mercancías. Es una Asamblea que, a pesar de la ausencia histórica del parlamentarismo democrático en esa región, ha hecho progresos verdaderos con miras a su transformación en una institución regional con poderes reales.

La Asamblea Parlamentaria de la Cooperación Económica del Mar Negro es el claro ejemplo de la necesidad de tener organizaciones parlamentarias subregionales, ya que debido a las grandes conmociones de fines de los años ochenta, los países ribereños decidieron que, en tanto países con temas comunes, podrían unir sus esfuerzos hacia una zona de estabilidad y prosperidad. Es así que primero se crea la Cooperación Económica del Mar Negro y luego empiezan a surgir sus organismos, entre ellos la Asamblea Parlamentaria, compuesta por 12 países miembros y 13 observadores.

La Asamblea tomó como uno de sus modelos al Consejo de Europa. Su principal objetivo es aportar un apoyo constante, a título consultivo, al desarrollo de la región al proporcionar un marco jurídico de cooperación y al asegurar que los pueblos comprendiesen los ideales y objetivos comunes, consolidar la democracia, promulgar las leyes necesarias y estimular la cooperación con los otros organismos internacionales y regionales. Este organismo ha sido particularmente activo en todo su trabajo.

2.8 LOS PARLAMENTOS DE LA GLOBALIZACIÓN. UN SOLO MUNDO

El último grupo que De Puig congrega es aquel que él llama “un solo mundo” y son aquellos creados en una época de dimensión mundial, en donde la economía, la política y la geoestrategia son universales. Es una nueva época de cambios tecnológicos y sobre todo de nuevos sistemas de comunicación, no exenta de problemas verdaderamente

graves como la pobreza. Se parte del hecho que la globalización o mundialización así como trajo tantas ventajas tecnológicas en la comunicación como el teléfono móvil y el internet, trajo también como consecuencia grandes injusticias, conflictos, enfrentamientos religiosos y étnicos, actos terroristas, persecuciones, limpiezas étnicas, riqueza insultante en donde los ricos se han hecho más ricos y los pobres más pobres, entre otras cosas.¹⁵²

Este término de un solo mundo se ha empezado a usar en textos diversos de Relaciones Internacionales, justo en el mismo sentido en que lo usa De Puig. Por ejemplo, lo hemos encontrado en el texto de la Maestra Arroyo Pichardo “De las Relaciones Internacionales a la sociedad global).

Algunos de estos foros, en realidad responden a los retos que plantea el mundo de hoy, son proyectos que han sido concebidos como respuesta a los desafíos económicos y políticos de la globalización.

A esta etapa corresponde el Foro Parlamentario Asia Pacífico. Comúnmente conocido como APPF, este Foro fue creado por el ex Primer Ministro japonés Hirofume Nakasone, y de 15 miembros en sus orígenes ha pasado a 27 actualmente. En un principio fue el órgano deliberante de la Cooperación Económica de Países de Asia Pacífico (APEC), pero en los últimos tiempos sus temas, para sus asambleas anuales, son propuestos por su Presidente y por el Comité Ejecutivo.

Este Foro cobra cada vez más importancia ante el avance económico que ha tenido esta región. México es miembro de pleno derecho y participa muy activamente en sus trabajos, incluso ha sido sede dos veces de la reunión anual. El Foro busca reforzar la identificación y la cooperación regionales, a pesar de todas las diferencias en los regímenes políticos. Los objetivos del Foro se resumen en cinco puntos:

- “Identificar cuestiones de interés común y preocupaciones comunes y debatirlas para ponerlas en un contexto global.
- Conocer y profundizar en las diferentes cuestiones políticas de los países, sus experiencias y sus intereses.

¹⁵² De Puig, *Op. Cit.* P. 103 y 104

- Examinar el desarrollo político, social y cultural resultante del crecimiento y de la integración económica.
- Estimular y promover la cooperación regional a todos los niveles y
- Promover, en tanto parlamentarios, la cohesión y la cooperación regionales.¹⁵³

Por su parte, la Asamblea Interparlamentaria de la Ortodoxia es un foro muy particular pues parte de la base que la ortodoxia, en el sentido social, histórico y espiritual, constituye una tradición histórica y una expresión religiosa común a una gran parte de la población de Europa.

La Asamblea está compuesta por parlamentarios de religión ortodoxa de 21 países miembros. Sus objetivos son reforzar la ortodoxia en el marco de la Unión Europea y consolidarla como un valor político, cultural y espiritual necesario e importante en la formación de la nueva realidad europea, hacer avanzar el papel jugado por la cultura ortodoxa en tanto que fuerza unificadora de Europa del Este; desarrollar los contactos entre personalidades e instituciones parlamentarias, políticas, eclesiásticas, intelectuales y espirituales con miras a valorar el patrimonio cultural ortodoxo y desarrollar su contribución al diálogo internacional sobre los derechos humanos y la coexistencia pacífica; finalmente promover soluciones a los problemas de fondo de la sociedad europea contemporánea y el medio ambiente.¹⁵⁴

No coincido que esta Asamblea pueda ser parte de aquellas de “un solo mundo” pues aunque corresponde a las creadas en la década de los 90, no son universales ni corresponden a los parlamentos de la globalización.

Un foro muy actual es la Comisión Permanente de Parlamentarios de la Región Ártica, convertida después en Asamblea Permanente, compuesta por los 8 países árticos: Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Noruega, Federación de Rusia y Suecia. Es un organismo muy activo que tiene un lugar muy especial en el Consejo del Ártico; organiza conferencias de parlamentarios,

¹⁵³ APPF, *Estatuto de la APPF. Documento interno*

¹⁵⁴ De Puig, *Op. Cit.*, P. 106

reuniones de expertos y de seminarios nacionales o regionales para sensibilizar a la opinión pública sobre las necesidades y problemas de la región, que a la luz del cambio climático ha experimentado cambios importantísimos.

En el continente americano tres organismos han venido trabajando: la Asamblea de los miembros de Parlamento de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) y el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), hoy convertido en Parlaméricas.

Del primero puede decirse que es una Asamblea creada por el CARICOM en 1996 y sus miembros son parlamentarios elegidos por sus parlamentos cuyo papel es promover la cooperación y la armonización necesarias, en el dominio legislativo, para avanzar en el proceso de integración.

COPA nace con el mandato de apoyar la creación de la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o sea desde Alaska hasta Tierra del Fuego, iniciativa que ya no tiene vigencia. Sus miembros son parlamentarios federales pero también locales, lo cual la convierte en un foro en general muy concurrido, aunque no tan efectivo por la ausencia de un objetivo preciso y lo heterogéneo de sus miembros

FIPA-ParlAméricas es una red independiente de parlamentos de países miembros de la Organización de los Estados Americanos. Fue una iniciativa de Canadá con el propósito de expandir sus relaciones parlamentarias regionales. Fue una respuesta a una realidad política que en algún momento le quedó grande a Canadá y se requirió que el diálogo político se expandiera en una multiplicidad de temas

En 2001 se inauguró en Ottawa y su primera reunión tuvo lugar en México. Su objetivo oficial fue asegurar el seguimiento de la política de la Organización de Estados Americanos (OEA), contribuir al desarrollo del diálogo interparlamentario, analizar cuestiones de interés común y estimular la armonización de las leyes.

En realidad su creación tuvo un fondo político interno en Canadá, ya que respondía a la rivalidad entre el gobierno federal canadiense y el gobierno provincial quebequense, que había creado COPA. Sí tenía un proyecto: el libre comercio no sólo el ALCA; sin embargo Canadá

que dio todo su apoyo y fondos, no reparó en el hecho que en América Latina había una resistencia contra el ALCA especialmente.¹⁵⁵

De manera evidente, ambas FIPA y COPA tenían el mismo objetivo: el ALCA y éste se ha tenido que recomponer a través de nuevos programas y proyectos.

Por su parte, el Foro Parlamentario de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC), creada en 1995 y constituida en 1996, reagrupa parlamentarios de 13 países miembros¹⁵⁶ y tiene como objetivo el desarrollo y la integración regional, así como la defensa de la democracia, de la paz y de los derechos civiles. Realiza actividades de observación electoral y de interlocutor en materia de solución de conflictos. En materia legislativa, el Foro se inclina por la integración futura de la región.

La Unión Parlamentaria de la Organización de la Conferencia Islámica. Su punto en común es que agrupa a países donde se practica el Islam y que tienen una identidad religiosa y cultural musulmana. Fue fundada en 1999 en Teherán, sede actual.

El acuerdo que creó la Comunidad Económica Euroasiática (CEEAA) fue firmado en octubre del 2000 por Bielorusia, la Federación de Rusia, Kazahastán, Kirghizistán y Tadjikistán con el propósito de promover una unión aduanera y un espacio económico único. En 2006 se integró Uzbekistán y Armenia, Moldavia y Ucrania son observadores. Su Asamblea Parlamentaria se creó más tarde como órgano de cooperación parlamentaria de la Comunidad.

La Asamblea provee asistencia jurídica y trabaja en la armonización de las legislaciones nacionales relativas a los temas de la Comunidad, a fin de hacerlos conforme a los tratados de ésta. Su función es elaborar disposiciones legislativas fundamentales en los dominios esenciales relevantes de las competencias del Consejo Interestatal, que es el órgano que dirige la comunidad; adoptar proyectos que sirvan de base para la elaboración de actas jurídicas nacionales; formular recomendaciones respecto al Consejo; dirigir recomendaciones al Comité de integración y a los Parlamentos

¹⁵⁵ Entrevista con Silvia Hernández

¹⁵⁶ Sudáfrica, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbawe.

miembros y plantear preguntas al Tribunal de la Comunidad. Su Secretariado trabaja en San Petersburgo.¹⁵⁷

África tiene varios foros legislativos que atienden diferentes regiones: la Asamblea Legislativa de África del Este, el Parlamento de la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste, la Asociación de Senados, Shuras y Consejos equivalentes de África y del Mundo Árabe y el Parlamento Panafricano.

De la primera podemos decir que tiene por miembros a Kenia, Tanzania, Uganda y más recientemente Burundi y Ruanda. De acuerdo a su tratado constitutivo, los objetivos de la Asamblea son, entre otros, asegurar la liga entre los parlamentos de los Estados miembros en todas las materias que conciernen a la Comunidad; examinar y aprobar su presupuesto; debatir todas las cuestiones que se relacionen y someter las recomendaciones al Consejo.

En el caso del Parlamento de la Comunidad de Estados del Oeste (CEDEAO), éste se creó desde 1975 en Nigeria con el objeto de promover la cooperación y la integración para alcanzar la Unión Económica del África del Oeste. El Parlamento es un foro de diálogo y consulta y fue creado a partir del Tratado revisado de la CEDEAO también, aunque existe un protocolo ya en vigor. Este es otro de los organismos que se supone debe tener miembros electos *ex profeso*, pero hasta ahora no se ha podido.

La Asociación de Senados, Shuras y equivalentes (ASSECAA), fue creada por decisión de los jefes de las Cámaras altas en África y el mundo árabe en 2002 para desarrollar el bicameralismo parlamentario en estas regiones. Esta asociación favorece los encuentros y el diálogo, así como los intercambios y la cooperación entre las instituciones y sus miembros y a coordinar los esfuerzos de las Cámaras Altas ya que ellas participan en conferencias y reuniones de organismos internacionales.

El Parlamento Panafricano es de muy reciente creación, marzo del 2004, prevista por el Tratado que instituyó la Comunidad Económica Africana firmado en 1991. Es un órgano de la Unión Africana. Su

¹⁵⁷ De Puig, *Op. Cit.*, p. 112

creación se debió al deseo de dar a los pueblos africanos una plataforma común, con miras a asegurarles una participación mayor en las discusiones y toma de decisiones concerniente a los problemas y a los retos del continente.

A pesar de que ha sido difícil su instrumentación pues cubre a todos los países y para nadie es un secreto la gran cantidad de problemas que ha enfrentado y enfrenta África, su objetivo es llegar a ser una institución dotada de plenos poderes en el plan legislativo y cuyos miembros sean electos por sufragio universal. Por ahora sólo tiene poderes consultivos y de consejo.

Sus objetivos son muy loables en la medida que buscan facilitar la puesta en marcha efectiva de las políticas y objetivos de la Comunidad y ulteriormente, de la Unión Africana; promover los principios de derechos humanos y democracia en África; estimular la buena gobernanza, la transparencia y la obligación de rendir cuentas; familiarizar a los pueblos africanos con los objetivos y políticas de la integración; promover la paz, la seguridad y la estabilidad; buscar el mejoramiento de África favoreciendo la autosuficiencia y la recuperación económica; facilitar la cooperación y el desarrollo del Continente.

De todas maneras el Parlamento funciona con 5 miembros por país designados por los parlamentos nacionales, de los cuales una debe ser mujer.

En el Mediterráneo se han formado dos organismos regionales: La Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea (APEM) y la Asamblea Parlamentaria del Mediterráneo. La primera instituida en Nápoles en 2003 es la institución más reciente del Proceso de Barcelona y está encargada de darle impulso y apoyo parlamentario a la consolidación y desarrollo de este Proceso¹⁵⁸

Es un organismo grande, se compone de un máximo de 240 miembros, diputados designados por los parlamentos nacionales de

¹⁵⁸ El 27 de noviembre de 1995, 15 miembros de la Unión Europea y 12 Estados mediterráneos se juntaron en Barcelona para buscar formas de integrar esa región en la más amplia sociedad política de la Unión. Esto fue lo que se conoció como Proceso de Barcelona. La Asamblea creada en Nápoles realizó un evento muy relevante titulado “Introducción a la historia del parlamentarismo internacional.”

los Estados miembros de la Unión Europea, los parlamentos nacionales de 10 socios mediterráneos y el Parlamento Europeo.

La segunda, la APM, nació en 1990, bajo los auspicios de la Unión Interparlamentaria, a partir de la conferencia sobre la seguridad y la cooperación en el Mediterráneo. Aún ahora, uno de los grupos de trabajo de la UIP es precisamente sobre el Mediterráneo. Las propias conferencias demandaron la institucionalización de este organismo al comprobarse que los temas interesaban a todos los países del Mediterráneo y formalmente se instituyó como Asamblea Parlamentaria en 2006.

Esta última etapa de un mundo nuevo, diverso, diferente y que se enfrenta a fenómenos que no hubiéramos pensado que alguna vez enfrentaríamos tiene en algunas de sus asambleas parlamentarias su razón de ser. Su creación efectivamente responde a lo que está sucediendo en el mundo: el libre comercio, las religiones, los problemas étnicos en África y los resultados tan violentos que se han dejado sentir en los últimos tiempos, el tema del medio ambiente y los cambios que han generado en el Ártico y que necesariamente tienen una repercusión muy fuerte en la estructura mundial.

Se entiende que éste es el nuevo mundo, son problemas mundiales que nos afectan a todos y que responden a un reconocimiento por parte de todos que hay que enfrentar los retos.

Igualmente, los dos foros del Mediterráneo podrían ser los canales de discusión y debate en torno a lo que sucede con el tema migratorio, que pone en riesgo no sólo la vida de los migrantes, sino el propio contexto social de las comunidades por las que atraviesan o se asientan.

Problemas tan aberrantes como el narcotráfico, la trata, el terrorismo, el fundamentalismo, la migración, la corrupción o asuntos de índole financiera, se incluyen cada vez más en las agendas parlamentarias de nuevos y viejos foros.

Organismos más recientes tales como la creada a mediados de la primera década del siglo XXI, la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana (aunque ésta nace como un paso más en la relación entre el Parlamento Europeo y los organismos

latinoamericanos de integración) y las organizaciones que reúnen a Parlamentos como el Foro Parlamentario de Presidentes de Parlamentos Centroamericanos (FOPREL), podrían ser consideradas dentro de esta categoría pues responden a una etapa superior de organización en la medida que ya no involucran parlamentos nacionales sino a foros parlamentarios de la integración.

Un ejemplo relativamente reciente es el Foro de Presidentes de Parlamentos del G20¹⁵⁹, que por cierto no ha tenido mucha suerte porque no todos los países del G20 están dispuestos a organizar un foro de tan alto nivel, aunado a que varios de los Presidentes tienen un foro ad hoc, como el Foro de Presidentes de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. México organizó la última reunión en el 2012 y Rusia, siguiente sede, la dejó pasar y hasta la fecha no se ha vuelto a organizar.

El Primer Foro Parlamentario Italia América Latina y el Caribe, apenas tuvo su primera reunión en octubre del 2015 organizada por la Cámara de Diputados de Italia, la cual invitó a los 14 países miembros del Instituto Italo-Latinoamericano. Este Foro busca construir una Asociación orientada hacia una prospectiva común de desarrollo y crecimiento en la democracia y plantea que Italia puede ser el puente de unión de los países latinoamericanos y la Unión Europea.

El Foro representa la dimensión parlamentaria de la Conferencia Italia-América Latina y el Caribe y tiene por objetivo fortalecer las relaciones entre Italia y los países de América Latina y el Caribe a partir de los lazos históricos, culturales, económicos con la diplomacia parlamentaria como herramienta para desarrollar el diálogo y la amistad.

Los temas que han planteado desarrollar son: derechos humanos, medio ambiente, prevención de catástrofes, igualdad de género, derechos de niños, niñas y adolescentes, trata de personas,

¹⁵⁹ A partir de su Segunda Reunión decidió emitir una resolución sobre el apoyo parlamentario para el establecimiento de una asociación global para crear un nuevo orden mundial que vaya más allá de los asuntos económicos. Esta resolución, al tiempo que recoge las propuestas que hacen los gobiernos y las apoya, propone una asociación global que cree un nuevo orden mundial. A su tiempo se verá si esta propuesta se puede empatar con la gubernamental.

promoción de las libertades de expresión y religiosas, lucha contra la discriminación, etc.¹⁶⁰

2.9 LOS FOROS MULTILATERALES Y EL PAPEL DE LAS ASAMBLEAS

Como podemos constatar, la clasificación antes descrita corresponde a las diferentes etapas de la historia contemporánea, lo cual le da congruencia a la aparición de los foros parlamentarios. El método entonces podríamos decir que es el histórico. Otros autores han tratado de hacer su propia clasificación siguiendo métodos diferentes como el cronológico o bien usando criterios de otra naturaleza.

Vera Squarcialupi, ex diputada y ex senadora italiana de izquierda presentó en el año 2000 a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa un *Informe sobre la Diplomacia Parlamentaria y el Papel de las Asambleas Parlamentarias*. La Sra. Squarcialupi, Relatora de este informe, hizo un análisis diferente en el sentido de ubicar originalmente a la diplomacia parlamentaria en las asambleas que eran parte de las organizaciones internacionales. La Relatora estima que esas organizaciones

“...fueron creadas originalmente con el propósito de ser una guía política y ejercer un escrutinio democrático sobre las actividades de los Consejos de Ministros y cuerpos especializados. Tales asambleas han hecho uso de sus estructuras para establecer y desarrollar contactos en las varias áreas de las cuales son responsables. Su fuerza está en su habilidad para adoptar varios documentos ya que sus reglas de procedimiento definen una serie de textos (decisiones, recomendaciones o informes) que pueden ser transmitidos a otras instituciones...”¹⁶¹

¹⁶⁰ *Gaceta Parlamentaria del Senado*, 9 de noviembre 2015, www.senado.gob.mx, consultado en noviembre del 2015.

¹⁶¹ Squarcialupi, Vera, UEO, *La Diplomacia Parlamentaria y el Papel de las Asambleas Parlamentarias*, Doc. A/1685, 2000, p.8

La Relatora hizo un recuento de la génesis y el desarrollo de la cooperación en las asambleas parlamentarias, tomando como base a la Unión Interparlamentaria, de cuya experiencia los parlamentarios se hicieron conscientes de la necesidad de intercambiar ideas e información y es cuando las relaciones internacionales se convirtieron en una rama de la actividad parlamentaria.¹⁶²

La Relatora señala que es en ese momento que se forman los cuerpos de cooperación internacional, alrededor de los años 50, comenzando con el Consejo de Europa y más tarde en lo que hoy es el Parlamento Europeo y los demás órganos parlamentarios. A partir de allí es que se empiezan a formar otros como la Asamblea del Atlántico Norte, después la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, después en 1993, la Asamblea del Báltico y la del Benelux y después de la caída del muro las Asambleas de Cooperación Económica del Mar Negro y la Interparlamentaria para miembros de la Comunidad Económica de Estados Independientes.¹⁶³

Hasta aquí lo que se registra es la creación de organismos, todos europeos. La relatora dice que estas asambleas que fueron copiadas en todo el mundo por otros cuerpos similares y que ahora son foros de consulta multilateral, bien estructurados y organizados.

La diferencia con la clasificación de De Puig es que él sitúa a los foros o asambleas en determinada etapa de la historia, sean de donde sean. En cambio la Relatora le da todo el crédito a las asambleas europeas.

De la cooperación parlamentaria se pasó a la diplomacia parlamentaria con un trabajo más organizado y continuo. Al igual que De Puig, Squarcialupi también ve en la explosión de las comunicaciones y en la globalización de los problemas, el arranque de otras iniciativas que cubrían áreas hasta el momento no atendidas. Ella hace una similitud con una pirámide el trabajo parlamentario en donde los presidentes de las asambleas están en la cima, los comités especializados de los grupos parlamentarios en medio y las relaciones formales entre los servicios parlamentarios en el fondo.

¹⁶² Squarcialupi, Vera, Op cit, p.5

¹⁶³ *Ibidem*

Es interesante ver que esa clasificación es básicamente cronológica en donde le atribuye a los presidentes haber ayudado a construir una red de contactos entre las instituciones sobre una base tanto bilateral como multilateral. La siguiente instancia de relaciones institucionalizadas entre cuerpos parlamentarios similares tuvo como primer caso la Conferencia de los Comités de Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC por sus siglas en inglés) establecida en 1989. En vista de la importancia que representaba para los parlamentarios trabajar en temas de interés común para establecer ligas permanentes con sus contrapartes, en el Protocolo del Tratado de Amsterdam sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, se hicieron provisiones específicas para el diálogo entre la COSAC y las instituciones europeas, a través de un intercambio recíproco de información.

La Relatora le da a los Comités de Relaciones Exteriores un papel relevante en el establecimiento de contactos bilaterales con cuerpos similares en otros países y que ha llevado a la creación de la Conferencia de Presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores que se reúne dos veces al año en el país que tenga la presidencia de la Unión Europea.¹⁶⁴

Un elemento nuevo y que es muy interesante considerar es el trabajo de los grupos políticos en las asambleas internacionales, que en general se juntan sobre la base de afinidad política partidista, como por ejemplo en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, para trazar líneas de política, nombrar a sus representantes y ponerse de acuerdo en candidaturas internas. A nivel de partidos, existen las diferentes Internacionales que también tienen en sus reuniones a parlamentarios, pero que no se pueden clasificar como asambleas parlamentarias.

El formato por grupos se encuentra también en la organización de la Unión Interparlamentaria y ha sido de una gran utilidad para ordenar los trabajos de la Asamblea.

Por último, la Relatora se refiere a los servicios de apoyo administrativo y de documentación que dan un gran soporte en la

¹⁶⁴ *Ibidem*. P 6 No se sabe si aún se siguen reuniendo los presidentes de las comisiones de Relaciones Exteriores.

medida en que la información puede ser distribuida prontamente y además son una fuente de información para el público. No hay que olvidar que esa burocracia internacional, a veces tan poco apreciada, es la que se encarga de hacer seguimientos puntuales de los trabajos y que si no fuera por ellos los resultados no quedarían consignados. De hecho podríamos decir que son los que mueven a los organismos.

La conclusión general del trabajo de la Relatora es que, sin duda, las instituciones mejor posicionadas para enfrentar los cambios en la sociedad, son las organizaciones internacionales y que los parlamentarios necesitan desarrollar su habilidades e interpretar las expectativas de la gente discutiéndolas nacional e internacionalmente, buscando el arbitraje y proponiendo soluciones prácticas a nivel nacional.¹⁶⁵

Como vemos, el recuento que hace la Relatora es sólo sobre las instituciones europeas, de donde por cierto hay mucho que aprender. Sus formatos de trabajo son ciertamente muy eficientes, como por ejemplo el hecho que las Comisiones de Relaciones Exteriores de los países miembros de la Unión Europea se reúnan anualmente.

Independientemente de que en el multicitado trabajo no hay un intento de ordenar la aparición de las asambleas parlamentarias hasta entonces existentes y su involucramiento con los cambios mundiales, la información que aporta es muy valiosa y mucho más si se toma en cuenta que hasta entonces no había habido un intento de sistematizar la información.

2.10 OTRAS PROPUESTAS DE CLASIFICACIÓN

Pierre Cornillon en su texto *La Diplomatie Parlementaire, réalités et perspectives*, nos dice que es en el marco multilateral que la diplomacia parlamentaria ha hecho un aporte relevante en el curso de los últimos decenios, desde la creación de la propia Unión Interparlamentaria como el primer mecanismo permanente de negociaciones y de contactos multilaterales a nivel mundial.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 10

Cornillon coincide con De Puig, en el sentido que fue después de la Guerra Fría que se aceleró el nacimiento de muchas asambleas parlamentarias, tanto a nivel geopolítico como subregional. De acuerdo a su naturaleza, Cornillon las divide en 3 categorías que pueden tratarse:

“De la rama parlamentaria de una institución intergubernamental como por ejemplo la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

De una institución independiente de cooperación parlamentaria sobre una base que es mundial como la Unión Interparlamentaria pero que puede ser regional o geopolítica como el Parlamento Latinoamericano o

De una simple asociación de parlamentarios reunidos a fin de promover una causa específica.”¹⁶⁶

Esta combinación de propósitos para crear organismos parlamentarios es muy sencilla pero condensa los motivos más frecuentes de los parlamentarios para reunirse.

Otra clasificación, derivada de una experiencia tan vasta y larga en la UIP, es aquella que señala que el desarrollo de las instituciones parlamentarias es tan grande que puede equipararse con las otras que no lo son. Anders Johnsson ubica 122 estructuras parlamentarias internacionales en el año 2014 y de allí hace su propia clasificación:

- 20 parlamentos regionales formalmente ligados a una estructura inter-gubernamental para cooperación regional, a menudo en un proceso integracionista. Ejemplo el Parlamento Europeo.
- 30 o más asociaciones parlamentarias que tienen una liga más informal a procesos de cooperación regional. La Asamblea Interparlamentaria Asiática.
- Casi 40 podrían ser descritas como redes u ONG. Están enfocadas básicamente en temas como población y desarrollo, medio ambiente, desastres naturales, desarme nuclear, anti-semitismo, salud, educación, ciencia, tecnología, entre otros.
- El resto, alrededor de 30, son entidades que permanecen solas como la UIP, la Unión Interparlamentaria Árabe.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Cornillon, Pierre, *La Diplomatie Parlementaire, réalités et perspectives*, documento interno de la Unión Interparlamentaria, Ginebra, Suiza, sin fecha

La clasificación del Senado mexicano. Una clasificación distinta pero complementaria de los foros, es aquella que podría ubicarse desde el ámbito geográfico y dividirlos en foros universales, de los cuales el más importante es la Unión Interparlamentaria; los foros continentales como FIPA -ParlAméricas, y COPA; los foros regionales o subregionales como el Parlamento Latinoamericano y el Parlamento Centroamericano y los foros internacionales no parlamentarios

Esta clasificación es la que sigue el reporte que el Senado mexicano ha venido elaborando desde el año 2000 llamado “*La Diplomacia Parlamentaria en las Legislaturas LVIII y LIX*”¹⁶⁸ que comienza haciendo un recuento de los Foros Universales e incluye en ellos a la Unión Interparlamentaria, el Foro Parlamentario Mundial (derivado del Foro Social y aparentemente ya desaparecido o por lo menos sin registro de actividades desde hace varios años) y el Foro Parlamentario Permanente sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Este último Foro aún existe y tiene un trabajo de activismo continuo en torno a su tema. En general, una delegación del Foro acude a las reuniones de las organizaciones, sean parlamentarias o no, a procurar la adhesión de nuevos miembros.

Los foros continentales engloban, en América Latina, a la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) y al Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA) hoy ParlAméricas. En África al Parlamento Panafricano y en Asia al Parlamento del Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC),

Los foros regionales o subregionales en Europa son la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Parlamento Europeo. En América Latina y el Caribe son el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Amazónico, el Parlamento del Mercosur, el Parlamento Indígena. En Asia el Foro Parlamentario Asia Pacífico, la Conferencia de Parlamentarios de Asia Pacífico sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (APPCED), la Conferencia Parlamentaria Asia Pacífico sobre Energías Renovables (APPCRE), Asamblea de Parlamentarios por la Asistencia Social

¹⁶⁷ Johnsson, Anders, *Op. Cit.* p. 2 y 3

¹⁶⁸ Senado de la República, Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, *La Diplomacia Parlamentaria en las legislaturas ...* Ed. Senado, México, D.F.

(IPSS) con muy poco trabajo ya, hasta el más reciente derivado de la Alianza del Pacífico.

De hecho, ésta es una clasificación que podría calificarse de niveles geográficos y temáticos, pero no encontramos una intención de situarla en el tiempo o correlacionarla con las diferentes etapas de las relaciones internacionales, que podrían aportarnos algunas líneas de análisis diferentes.

2.11 ORGANISMOS INTERNACIONALES NO PARLAMENTARIOS

Para completar la clasificación, deberíamos referirnos también a los organismos internacionales que sin ser parlamentarios procuran tener siempre una representación de ellos por diferentes motivos, básicamente para tener mayor legitimidad. Comenzaríamos por el Sistema de Naciones Unidas, con sus diferentes organismos, algunos de ellos cruciales para el futuro de la humanidad como los de cambio climático, de derechos humanos y de la mujer. Otros son el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos, la Organización Mundial de Comercio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, etc.

La etapa más reciente tiene que ver con la cooperación que ya existe entre organismos gubernamentales como la ONU, la OEA, la OCDE, el FMI entre otros, con organismos parlamentarios como la Unión Interparlamentaria o el Parlamento Europeo o incluso, la formación de redes parlamentarias alrededor de los organismos no parlamentarios. Lo anterior hay que verlo desde la perspectiva del proceso de perfeccionamiento de la democracia, en donde los parlamentos imprimen un sello de mayor legitimidad a los organismos por su propia naturaleza de representantes populares.

Los organismos internacionales no parlamentarios tienen un interés muy manifiesto en tener contactos con los parlamentarios, especialmente aquellos que tienen una representación permanente en un determinado país, de manera importante los económicos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico, entre otros y esta tendencia va en aumento.

Lo anterior es así porque para los organismos, los parlamentarios son los representantes electos por la gente y tienen un papel legítimo que jugar sobre todo en los temas económicos.

Los parlamentos hacen leyes; juegan un papel muy importante de vigilancia a sus gobiernos en el monitoreo de políticas macroeconómicas y programas de desarrollo y vigilan la rendición de cuentas y además las legislaturas son un foro muy importante para la información pública y el debate.

Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional considera que reforzar su diálogo con los parlamentarios puede ser útil en lo siguiente:

- “1.- Da al Fondo la oportunidad de crear apoyos y ampliar la membresía para las políticas macroeconómicas.
- 2.- Da también la oportunidad de conocer las preocupaciones y mejorar incluso el conocimiento del personal sobre el contexto político, económico y social en donde se toman las decisiones.
- 3.- Mejora la capacidad de los legisladores para analizar las políticas económicas y por lo tanto se contribuye a la formulación de leyes y reglamentos macroeconómicos adecuados.
- 4.- Ayuda al Fondo a calibrar la realidad política, especialmente el apoyo u oposición a políticas y reformas económicas específicas, por lo tanto mejorando la relevancia y efectividad del consejo sobre la política y la asistencia del propio Fondo Monetario Internacional.
- 5.- Ayuda al legislador para que conozca mejor al Fondo y que contribuya más a la transparencia.”¹⁶⁹

Este ejercicio es importante en la medida que los organismos plantean no el papel de los parlamentarios sino su propio papel para hacer avanzar sus temas a través de los parlamentarios. Es decir, se dan cuenta del papel tan importante que juegan en las sociedades de sus

¹⁶⁹ International Monetary Fund, *Guide for IMF Staff outreach to legislators*, Documento interno del Fondo, 12pp, Washington, D.C., p. 3

países y procuran inducir un trabajo destinado a proteger sus intereses a través de ellos.

El hecho que los parlamentarios no sean “todólogos” y muchas veces ni siquiera tengan estudios superiores, no impide que sean un soporte para los fines de algunos organismos a nivel local. Es cuando las Cámaras necesitan tener un personal *ad hoc* para apoyar un trabajo específico.

El ejemplo de la *Guía para el Personal del Fondo Monetario Internacional es muy ilustrativo* Esta Guía es el ABC para que el personal del Fondo se acerque a los legisladores para cumplir mejor con los intereses del Fondo. Plantea la naturaleza y propósito del trabajo a realizar; cuáles son los mejores interlocutores a los que hay que acercarse, sean de parlamentos nacionales, regionales, multilaterales, etc.; las responsabilidades del Organismo y su alcance; el mejor momento para hacerlo y otros temas.

El Fondo ve muy claro que los compromisos y acercamientos pueden ser muy benéficos para sus políticas, corregir los malos entendidos, mejorar el contenido de las políticas y su viabilidad política.¹⁷⁰

Los organismos han encontrado el camino correcto para tener una presencia más clara y confiable a través de los parlamentarios. Igualmente pasa con la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), entre otros.

Una guía sobre el papel de los parlamentarios en su relación con los organismos económicos sería muy útil. Sobre su papel en los países en desarrollo o en los emergentes se tiene la experiencia de organismos como la Unión Interparlamentaria para atender los asuntos de la Organización Mundial de Comercio que sigue muy de cerca los avances y decisiones que se toman.

En el caso de las Naciones Unidas, ha habido una relación creciente entre ésta y la Unión Interparlamentaria, en representación de los

¹⁷⁰ IMF, *Op. Cit.* P. p. 4

parlamentos del mundo que pertenecen a este Organismo, desde el 2008 y cada vez más ha ampliado su ámbito.¹⁷¹

Ya desde 1996 se sentaron las bases de esa cooperación a través del Acuerdo de Cooperación entre la ONU y la UIP (Doc. A/51/402), así como la Resolución 57/32 del 19 de noviembre del 2002 en la que se invitó a la Unión Interparlamentaria a participar en la Asamblea General en calidad de observadora.

En esa relación prevalecen 3 ejes: planes y estrategias nacionales, transparencia y, rendición de cuentas. Como temas se priorizan la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, el derecho internacional, los derechos humanos, democracia y las cuestiones de género.

De hecho, su documento A/65/L es un recuento de los temas a los que se espera que los parlamentarios aporten, tales como la reforma de las Naciones Unidas, la Comisión de la Consolidación de la Paz, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo; los Objetivos del Milenio; el Consejo de Derechos Humanos; ONU Mujer; el Derecho Internacional; entre otros¹⁷²

De nuevo se recoge esta práctica que ya se mencionó en el sentido de incluir parlamentarios en las reuniones de la Asamblea General a través de su Audiencia Parlamentaria Anual, en los procesos deliberativos y en el examen de los compromisos internacionales.

Después de hacer este recuento del gran número de organismos parlamentarios existentes, es importante reflexionar en el poco peso que todavía tienen en el contexto de las relaciones internacionales. Lo primero que podría pensarse es que es difícil competir con la maquinaria tan grande del poder Ejecutivo, pero sobre todo que un Parlamento no puede comprometer al Estado como ente soberano. Es importante hacer notar, sin embargo, que muchos de ellos tienen tratados constitutivos, que los convierten en sujetos de derecho internacional

Pero, cuál es la idea o la utilidad de adentrarnos en las clasificaciones más allá de tratar de darle cierto orden al trabajo. Lo importante es

¹⁷¹ N.U. Asamblea General, Doc. A/65/L *Cooperación entre las Naciones Unidas, los parlamentos nacionales y la Unión Interparlamentaria*

¹⁷² Naciones Unidas, Asamblea General, *Op. Cit* p. 3

avocarnos a descubrir si en cada etapa de la historia, la aparición de las asambleas contribuyó o no a mejorar la estructura mundial.

Partimos de la base que su aparición tiene que ver con el objetivo de los líderes de evitar en el futuro nuevas conflagraciones y, sobre todo, ante una sociedad harta de tanta violencia y odio, crear instituciones que respaldaran la paz y la estabilidad entre las naciones.

Cada etapa, ya vimos, correspondió a un momento diferente. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a imponer la democracia, el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho; el Parlamento Europeo como piedra angular del proceso de integración europeo, el “paradigma del parlamentarismo plurinacional”; el Parlatino a apuntalar el proceso de integración latinoamericano, etc.

No es casual entonces la aparición de estos foros en los momentos adecuados de la historia.

2.12 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 2

La posguerra produjo cambios muy importantes en la estructura mundial lo cual propició que nuevos actores aparecieran con papeles importantes, y entre ellos los congresos se han distinguido por una mayor participación política a nivel mundial.. La globalización entendida como el cambio de lo local a lo global hizo que la política empezara a internacionalizarse y con ella que nuevos organismos empezaran a proliferar.

El sustento fundamental de las Relaciones Internacionales es la historia y por eso la primera clasificación se hizo a partir de un planteamiento histórico derivado de los acontecimientos de la II posguerra.

Desde hace tiempo se viene planteando lo pertinente de estudiar los cambios de cada época. El estudio se hizo más complejo por los cambios que trajo consigo la globalización, “... que sin duda se relacionan con la mundialización de una serie de procesos, fenómenos y problemas, todo ello apoyado en la sociedad de la información, es

decir, la emergencia de un nuevo sistema tecnológico a escala mundial.”¹⁷³

Repasar la historia y conectarla con el surgimiento de los foros es un ejercicio poco práctico, en la medida que lo que se pensaba que iba o podía ser la culminación de una época, de repente se convirtió en todo lo contrario y vemos ahora el surgimiento de nuevos conflictos que no se esperaba se dieran en esas dimensiones. Grupos terroristas han surgido como producto de fenómenos políticos poco cuidadosos en sus consecuencias, como por ejemplo La Primavera Árabe, que siendo un movimiento en búsqueda de la democracia en países con regímenes autoritarios, han desembocado en situaciones de anarquía. Por otro lado, la intromisión de Occidente aportó mucho a crear el caos y a generar fundamentalismos religiosos que han trasladado sus acciones a los propios países de Occidente involucrados en el problema.

Un solo mundo, como dicen De Puig y Arroyo, se pensó era la culminación con la sociedad de la información y del conocimiento, a través de las tecnologías ciberdigitales y ahora vemos que no es un solo mundo, sino algo disperso, de luchas que no parecen tener fin.

La realidad es una, es indivisible y su análisis entonces debe hacerse integralmente, no a través de la fragmentación de su conocimiento. Por eso nos quedamos con la clasificación de De Puig en la medida que concibe la realidad internacional de manera integral, en sus diferentes etapas.

“Se trata no solamente de un problema histórico *per se*, sino de la forma en que los agentes, elementos, factores y fuerzas de la realidad internacional han venido interactuando e interactúan en el tiempo y el espacio. Dimensiones ahora sin fronteras, ya que lo local y lo global... están íntimamente relacionados.”¹⁷⁴

¹⁷³ Arroyo Pichardo, Graciela, “*De las Relaciones Internacionales*” *Op. Cit.* P. 204

¹⁷⁴ Arroyo, “*Op. Cit.*”, p. 219

CAPÍTULO 3.- EL DERECHO INTERNACIONAL EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO INTERNACIONAL

3.1 INTRODUCCIÓN

Desde un principio de la investigación nos preguntamos si los foros parlamentarios podían ser sujetos de Derecho Internacional y si ello vendría a ser en beneficio de ellos o no cambiaba nada el hecho de ser parte del ordenamiento jurídico de la comunidad internacional.

Es importante reflexionar en este tema ya que la estructura parlamentaria internacional emite una buena cantidad de documentos que reflejan el punto de vista de una comunidad plural, amplia ideológicamente y cuyos resultados no sabemos si trascienden o no, por el solo hecho de no ser sujetos de Derecho Internacional.

El valor de los documentos que emanan de los foros parlamentarios es en general no vinculatorio y en general declarativo, con recomendaciones que reflejan el sentir de amplios sectores de población de diversas ideologías.

La trascendencia o no, de los documentos es importante y refleja, desde la negociación de los mismos los puntos de divergencia o de anuencia de los grupos políticos que en ellos participan. Reflejan también el costo-beneficio de este trabajo y, sobre todo, si existen resultados que presentar a las sociedades que representan.

No es menor el impacto que tienen los resultados del trabajo parlamentario internacional porque forman parte de la estructura política de los Estados, cuyo cabal desempeño podría ser muy útil a la Política Exterior.

3.2 LOS SUJETOS DE DERECHO INTERNACIONAL

El Derecho Internacional es el ordenamiento jurídico de la comunidad internacional. Los sujetos directos son los Estados, personas jurídicas soberanas que pueden estar sometidas a un ordenamiento jurídico en donde la soberanía aparece al mismo tiempo como el obstáculo y el fundamento de su existencia. Sin sujetos soberanos el Derecho Internacional no existe pero con sujetos absolutamente soberanos tampoco puede existir, porque éstos no estarían sujetos a sus normas precisamente por ser soberanos.

Entonces, el Estado como institución internacional se presenta en una perspectiva diferente de la interna, en la cual se define en relación con él mismo o sea como un poder en principio absoluto en el marco de la organización de una sociedad dada en un territorio determinado.

Las organizaciones internacionales son hoy sujetos del orden jurídico internacional y los individuos como tales, van ganando día a día su propia personalidad directa en relación con el Derecho Internacional.

De acuerdo con el libro *El Derecho Internacional* de Matthias Herdegen, se puede definir al Derecho Internacional Público como "... la totalidad de las reglas sobre las relaciones (soberanas) de los Estados, organizaciones internacionales y otros sujetos del Derecho Internacional entre sí, incluyendo los derechos o deberes de los individuos relevantes para la comunidad estatal (o parte de ésta)." ¹⁷⁵

Además de las relaciones interestatales, el Derecho Internacional moderno regula la creación de organizaciones internacionales y otras entidades o asociaciones que como sujetos de Derecho Internacional tienen derechos y obligaciones propios, como por ejemplo la Santa Sede o el Comité Internacional de la Cruz Roja.

El Parlamento es un elemento consustancial al Estado, por lo que lo hace parte de él.

“La personalidad jurídica en el Derecho Internacional (sujetos de éste) implica la capacidad para ser titular de sus derechos y deberes. Por regla general esa capacidad implica también la

¹⁷⁵ Herdegen, Matthias, *Derecho Internacional Público*, Ed. Konrad Adenauer, versión electrónica <http://biblio.juridicas.UNAM.mx/libros/libro.htm> p. 3, consultado en septiembre 2014 hasta julio 2015

posibilidad de hacer valer esos derechos en el ámbito del Derecho Internacional. El círculo de actores en la escena internacional es por tanto más amplio que el de los sujetos¹⁷⁶

Las ONG's, por ejemplo, pueden ser muy influyentes pero desde el punto de vista del Derecho Internacional no participan en la vida de la comunidad internacional como titulares de derechos y deberes propios. Hay cualquier cantidad de ONG's en el mundo como actores de peso, pero no por ello son sujetos de Derecho Internacional.

Los Estados son los únicos que de conformidad con el Derecho Internacional, no se encuentran sometidos a restricciones en lo que concierne al posible ámbito de sus derechos y deberes. Las organizaciones internacionales se encuentran limitadas en su personalidad jurídica por los objetivos de la organización, delimitados en el respectivo tratado. Las organizaciones internacionales pueden obtener derechos y deberes de Derecho Internacional sólo en el marco del tratado con el cual se crean, y al cual le deben su existencia.

Una cuestión que nos interesa abordar es si las organizaciones parlamentarias son sujetos de Derecho Internacional o simplemente son actores. En realidad, aunque no exista todavía una definición fija, todo el mundo está de acuerdo en dos elementos constitutivos: que la organización internacional se basa en un tratado (constitutivo) de Derecho Internacional entre, por lo menos, dos Estados o bien otros sujetos de derecho internacional y también que la organización pueda decidir sobre la estructura interna de sus propios órganos y trasladarlos al exterior.

El Derecho Internacional tiene en las Convenciones de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas y de 1963 de Relaciones Consulares los dos instrumentos más importantes que regulan las prácticas diplomáticas y consulares. Sin embargo, a nivel internacional, no se conoce un instrumento que regule a la diplomacia parlamentaria, como existe en el caso de la diplomacia formal. El intento de la Unión Interparlamentaria de tener su propia Convención hasta el momento no se ha consolidado. Hay una propuesta bastante acabada que se

¹⁷⁶ Herdegeen Mathias, *Op. Cit'* p. 65

presentó durante la III Reunión de Presidentes de Parlamentos en el 2010, pero que no fue apoyada por el Grupo de países desarrollados, aunque tampoco fue rechazada y más bien su discusión ha sido aplazada.¹⁷⁷

“El propósito central fue asegurar una clara expresión del compromiso de los Estados de trabajar juntos en la Unión Interparlamentaria, a través de sus parlamentos, para promover la democracia a niveles nacional e internacional”¹⁷⁸

Por medio de esta Convención los Estados harían recaer su representación en la UIP en el Parlamento nacional y por lo tanto no se alteraría su naturaleza parlamentaria. La Convención reforzaría el status político y diplomático de la UIP, así como su habilidad para promover la democracia. Igualmente se pondría a la UIP en igualdad con otras organizaciones internacionales facilitando la cooperación con ellas.

La ambigüedad del status de la UIP por no estar basada su existencia en un tratado hace que a pesar de ser un actor reconocido en la escena internacional no tenga el status de una organización internacional.

El solo hecho de que la UIP tenga su propia Convención o Tratado podría, en primer lugar, convertirla en un sujeto de Derecho Internacional, fortaleciéndola no sólo a ella sino también a sus miembros. Una convención de la UIP podría compararse a la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas, toda vez que ésta contiene disposiciones precisas sobre las funciones de una misión, los derechos y obligaciones de sus miembros, los formatos específicos para las diversas circunstancias que rodean la vida diplomática, etc.¹⁷⁹

La propuesta de Convención coloca a la UIP en la escena internacional como un actor capaz de sostener derechos y obligaciones y deja claro cuáles son los propósitos del organismo, o sea aquellos que constituyen su vida diaria. Sin embargo, no contempla que sea la que conduzca la conducta de los parlamentos y

¹⁷⁷ Este tema era uno de los asuntos cruciales de la III Reunión, pero desafortunadamente no pudo ser desahogado.

¹⁷⁸ IPU, *Legal foundation for the IPU*, documento interno, Ginebra, Suiza, 28 de mayo 2010, 8 pp. P. 2

¹⁷⁹ Cfr. *Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas* 1961

parlamentarios en general y que los demás organismos se rijan por sus reglas.

La propuesta sí contempla algo único: que los Estados parte estén representados por los parlamentos y no por la rama Ejecutiva y recoge las disposiciones de los Estatutos en relación con las funciones de los órganos de gobierno. Igualmente, aborda temas como presupuesto y contribuciones, capacidad legal, competencia para concluir tratados y acuerdos, privilegios para los funcionarios y para los miembros.

Lo importante de todo el planteamiento es precisamente que el Artículo 1 establezca la calidad de organización internacional para la UIP, o sea que se le considere como un sujeto de derecho internacional.

La negativa de algunos Estados, a través de sus delegaciones parlamentarias, a aprobar tal Convención estriba en consideraciones políticas. Los países europeos se niegan a darles más prerrogativas a sus parlamentos, mientras que los latinoamericanos, africanos y asiáticos presentan una cierta simpatía hacia el fortalecimiento del parlamentarismo y, a través del mismo, a la UIP.

Concretar una Convención sí es posible tal y como lo hizo el Parlamento Latinoamericano que negoció un tratado después de su creación, mismo que le da un status de sujeto de derecho internacional. Se consideró que una vez fundado en 1964, ya existía el Parlamento Latinoamericano por lo cual era conveniente su institucionalización mediante un tratado internacional. El Artículo 1 estableció lo siguiente: “Por medio del presente Tratado, los Estados partes convienen la institucionalización del organismo regional, permanente y unicameral denominado el Parlamento Latinoamericano”¹⁸⁰

Sus miembros, son los Congresos o Asambleas Legislativas nacionales de los Estados Partes democráticamente constituidas en América Latina. Directamente se reconoce que los miembros son los Parlamentos de los Estados partes, lo cual le confiere su naturaleza parlamentaria.

¹⁸⁰ Parlamento Latinoamericano *Tratado de institucionalización*

El Tratado señala que de conformidad con el Derecho Internacional, el Parlamento gozará de personalidad jurídica propia y de los privilegios e inmunidades respectivos. Incluso, en la parte correspondiente a ratificaciones y firmas se reconoce a los plenipotenciarios en nombre de sus Estados respectivos.

Para muchos opositores a que los organismos parlamentarios se rijan por un tratado hay que tomar en cuenta primero que un tratado sería en beneficio de los organismos como tales, de sus funcionarios, y daría a sus acuerdos y a los resultados en general una connotación diferente de la que hasta ahora goza. Los parlamentarios no van a dejar por ello de hablar libremente porque hablen a nombre del país, como supuestamente está planteado. Ésta es precisamente una de las objeciones de los gobiernos a poner en manos de los parlamentarios posicionamientos que saben muy bien no llevan una única posición y sobre los cuales no tienen un control.

Incluso hay puntos de vista que rechazan la suscripción de tratados por ser antagónicos a la naturaleza de los parlamentarios.¹⁸¹ Un Tratado sería una deformación de la naturaleza del Congreso, que es un órgano más libre, más independiente y menos sujeto a posiciones únicas sobre los temas.

El Parlamento centroamericano (Parlacen) se constituyó mediante el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas en octubre de 1987 y quedó formalmente instalado en octubre de 1991. Se reformó en 2008. La naturaleza del organismo se reconoce como órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de Integración Centroamericana.¹⁸²

El Tratado contiene disposiciones sobre el número de miembros, los requisitos para ser diputado, las limitaciones, las atribuciones del propio Parlamento, los procesos electorales, los órganos de dirección, las reglas internas para votar, los funcionarios, el presupuesto, las inmunidades y privilegios de los diputados, las obligaciones de los gobiernos de los Estados miembros, y la modificación al nombre del

¹⁸¹ Entrevista a la ex Senadora Silvia Hernández el 13 de agosto del 2015.

¹⁸² SICA, *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas*, San Salvador, El Salvador, 2010, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/ consultado en 2015 y en enero de 2016

Tratado que desde su entrada en vigor se denomina solamente “Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano”.¹⁸³

Por último, las disposiciones sobre la vigencia, ratificación, reformas, reservas, status especial de Belice y sobre todo la duración del periodo de los Diputados a 5 años y la posibilidad de que haya Diputados de Estados miembros o asociados del SICA conforman el Protocolo por el que se modificó el Tratado.

Los diputados al Parlacen son electos directamente (20 por cada Estado), cada propietario con su respectivo suplente, mediante sufragio universal, directo y secreto, pudiendo ser reelectos y se contempla como atribución: “a) Proponer legislación en materia de integración regional y las normativas para armonizar leyes que impulsen el avance y fortalecimiento de la integración centroamericana”¹⁸⁴

Además de esta atribución, el Tratado contempla otras que tienen que ver con instrumentos internacionales a negociarse entre los Estados miembros, así como el fortalecimiento del Derecho Comunitario e Internacional, al igual que ser órgano consultivo (opinión ilustrativa) sobre tratados, convenios o acuerdos regionales, siempre que se relacionen directamente con temas de la integración.¹⁸⁵

El Parlacen goza de personalidad jurídica de Derecho Internacional.

En América Latina, además del Parlacen, el Parlamento Latinoamericano también contempla el sufragio directo. El Estatuto señala que el Parlamento es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos Nacionales de América Latina elegidos en forma democrática mediante sufragio popular aunque la elección directa todavía no se haya podido concretar.¹⁸⁶

Hay que ver que el sufragio directo de los diputados, da un tipo diferente de legislador, en primer lugar por el hecho de estar dedicado de tiempo completo a su función y no distraerse en otras tareas.

El Tratado de Lisboa por el que se modificó el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del 17 de

¹⁸³ SICA *Tratado* ...

¹⁸⁴ *Ibidem*, Artículo 5.

¹⁸⁵ *Ibidem* Artículo 5

¹⁸⁶ *Parlamento Latinoamericano, Estatuto*, Título I

diciembre del 2007 estipula que los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto para un mandato de 5 años y que el Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Estamos entonces ante un organismo que legisla y que no es solamente consultivo. Su número no puede exceder de 750 diputados más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de sus diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de 96 escaños.¹⁸⁷

El Artículo 8ª del mismo Tratado señala que “El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa”, esto es el pueblo europeo elige a sus representantes ante el Parlamento.¹⁸⁸

El Artículo 8c se refiere ya a los parlamentos nacionales y su contribución al funcionamiento de la Unión para lo cual serán informados y notificados de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.¹⁸⁹

El Artículo 21 del Tratado estipula que “El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa y la información de la evolución de dichas políticas. Velará porque se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo...”¹⁹⁰

En la redacción del Tratado de Lisboa se incluyó un nuevo Título III “Disposiciones sobre las instituciones” en donde se reconoce que éstas son: El Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas.

El hecho que se mencione al Parlamento en primer término le da un primer lugar en el orden de precedencias de las instituciones y así se

¹⁸⁷ Art. 9A puntos 1 y 2 del *Tratado de Lisboa*

¹⁸⁸ Art. 8A, puntos 1 y 2 del *Tratado de Lisboa*

¹⁸⁹ Art. 8C, a), del *Tratado de Lisboa*

¹⁹⁰ Art. 21 a) del *Tratado de Lisboa*

observa en los diferentes actos en donde está presente el Presidente de este órgano. Igualmente, el hecho de estar regido por un Tratado le da al Parlamento una serie de inmunidades y privilegios ante otras naciones. A pesar de que exista el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad no se excluye al Parlamento de estar enterado y ser consultado en estas materias, lo cual se entiende por el tipo de representación que tienen sus diputados, que aunque una vez electos se convierten en eurodiputados, su elección se origina en los Estados miembros.

La hoy Unión Europea abrió una nueva etapa en la cual prosperó la idea que el futuro exigiría un proceso de integración regional que reforzaría a los Estados y garantizaría su supervivencia en un sistema económico muy abierto y agresivo, que vulneraría los límites nacionales e impondría su dinámica, pulverizando fronteras y legislaciones.

De lo expuesto anteriormente podemos concluir que algunos organismos internacionales tienen capacidad para ser sujetos de Derecho Internacional como pueden ser el Parlamento Europeo, el Consejo de Europa y su Asamblea Parlamentaria, así como el Parlantino.

El jurista César Sepúlveda señalaba que en los organismos internacionales la diplomacia parlamentaria "... puede funcionar de manera de ser un agente de creación de normas jurídicas internacionales..." y "el proceso de la diplomacia parlamentaria es determinante para la formación de una parte importante del orden jurídico internacional."¹⁹¹

Este tema apenas si se esboza en los estudios de las organizaciones internacionales y los procesos por los que habría que pasar para constituir las en sujetos de Derecho Internacional no han sido hasta ahora tema de análisis. Creemos que algunas de ellas tendrían un mayor impacto si estuvieran cobijadas por el Derecho Internacional, porque además los parlamentos son también órganos de poder del Estado.

¹⁹¹ Citado en Morales Lama, Manuel, *Alcances de la diplomacia parlamentaria*, Listin Diario, República Dominicana, 21 de noviembre 2014.

3.3 LOS NUEVOS ACTORES

Para los clásicos, el Estado es el único actor de las relaciones internacionales y los gobiernos los representantes únicos del Estado soberano. Sin embargo, hay otros actores como las organizaciones internacionales gubernamentales, las organizaciones internacionales no gubernamentales, las empresas transnacionales, entre otras que, hoy por hoy, juegan un papel muy importante.

Estoy de acuerdo en que hasta hoy, el Estado sigue siendo el actor principal de las Relaciones Internacionales y que es alrededor de él que se estructura el sistema internacional y que la Política Exterior está en el centro de cualquier pensamiento sobre relaciones internacionales. Sin embargo, sí creo que hay otros elementos que están aportando nuevas ideas y contribuyendo a construir nuevos paradigmas en las relaciones internacionales y particularmente en la Política Exterior.

Antes de pasar directamente al tema, se propone considerar que los parlamentarios son parte de esas organizaciones internacionales, que a su vez son parte de ese sistema marcado por ciertas características estructurales y que su comportamiento se determina por la estructura del sistema del cual evolucionan.

Hay muchas razones por las cuales una participación más activa de los parlamentos es muy necesaria. El impacto de la revolución en las comunicaciones y en la tecnología ha desbordado a la Diplomacia tradicional ya no limitada solamente al Estado sino que abarca una amplia gama de organismos internacionales, instituciones financieras internacionales, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, entre otras. Puede decirse y así se constata que los temas nacionales tienen un aspecto internacional.

Un ejemplo que me viene a la mente es el enfrentamiento que tuvo el Estado mexicano con las Organizaciones No Gubernamentales a raíz de la matanza de Acteal en el Estado de Chiapas. Las ONG's internacionales prestaron todo su apoyo a las nacionales en el marco de la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU, convirtiendo la lucha interna en un tema internacional de amplia

envergadura. Al final, el gobierno tuvo que abrir una ventana de diálogo entre autoridades (incluida la Secretaría de la Defensa Nacional) y las ONG's para parar el problema que amenazaba con rebasar las fronteras del diálogo.

Lo mismo ha pasado con los organismos parlamentarios como por ejemplo la UIP, a través de su Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios.

3.4. LOS RETOS

Algunos autores opinan que la diplomacia parlamentaria en general y el parlamentarismo internacional en particular están en su infancia y que todavía enfrenta numerosos problemas. Por ejemplo todavía son actores débiles en las relaciones internacionales comparados con gobiernos, ONG's poderosas y empresas; les faltan recursos y los mandatos de las delegaciones varían en la medida de la representación ideológica, a menudo conduciendo a problemas en la formulación de conclusiones o declaraciones, que al final sólo producen documentos sin compromisos. Finalmente, el grado en el cual los miembros de los parlamentos ganan prestigio o estima en sus actividades internacionales difiere mucho entre países.¹⁹²

Igualmente, los retos tienen que ver con el escaso expertise de los parlamentarios, falta de continuidad de la carrera parlamentaria (en países como México, en donde no ha habido hasta hoy reelección),¹⁹³ bajo impacto de su desempeño, resultados que son poco conocidos y que en caso de ser exitosos casi nunca son atribuidos a los parlamentos. En este último rubro, se produce incluso una reacción de la ciudadanía poco favorable.

En general, todo el trabajo internacional de las cancillerías se valora, se aprecia mucho, porque las actividades son inherentes a las facultades asignadas por la propia Ley. No ocurre así con las actividades internacionales de los parlamentarios, las cuales a

¹⁹² Weisglas y de Boer, *Op. Cit.* p. 97

¹⁹³ La Reforma Político Electoral del 2014 ya contempla la reelección de Diputados y Senadores

menudo son objeto de críticas de “turismo parlamentario”, porque no se saben comunicar bien.

La comunicación asertiva, correcta, a tiempo es muy importante. La Unión Interparlamentaria mandó elaborar hace algún tiempo un estudio a fin de lanzar una campaña de comunicación que reflejaba la preocupación del organismo en torno a este tema. El estudio en cuestión denominado *Informe a la Unión Interparlamentaria sobre el desarrollo y la implementación de una Estrategia de Comunicaciones y Marca Corporativa* fue destinado a posicionar a la UIP para que su misión y sus actividades fueran mejor comprendidas.¹⁹⁴

Uno de los retos para la UIP, según el estudio, fue darse a conocer fuera de sus propios miembros y contactos directos, así como darse más visibilidad pues a la fecha no tienen una imagen proactiva. Esto es muy importante toda vez que en general, el tema de Política Exterior es atribuido casi siempre al Poder Ejecutivo y se ignoran los aportes del Legislativo.

Dos retos muy importantes son hacer funcionar mejor a las organizaciones parlamentarias internacionales y probarse a sí mismas ser transparentes y democráticas y profesionalizar a los miembros de los parlamentos en su trabajo internacional. Los procedimientos deben mejorarse para trasladar la política internacional a la doméstica y los parlamentarios necesitan mirar hacia adelante más allá de las fronteras para ver que lo de afuera está adentro. Igualmente, hay una falta de continuidad y de seguimiento de las recomendaciones y acuerdos que se generan en las reuniones.

La memoria histórica es algo a lo que se le debe sacar más provecho como cúmulo de experiencias y en ese sentido, hay que reconocer que la mayor parte de los foros tienen información muy valiosa.

Otra característica propia de los parlamentos internacionales es el plurilingüismo, que al mismo tiempo que da identidad significa un problema de costos muy altos.

¹⁹⁴ Saatchi & Saatchi Simko, documento interno preparado para la UIP, *Informe a la Unión Interparlamentaria sobre el desarrollo y la implementación de una Estrategia de Comunicaciones & Marca Corporativa*, Ginebra, Suiza, marzo 2005, 29 pp.

Igualmente, falta darles a las asambleas significados más profundos y que provoquen participaciones más activas, que tengan impactos concretos en las políticas exteriores.

Un reto muy importante, por lo menos en el caso de México lo es, es no dejar que los temas de política exterior queden solamente en manos del Ejecutivo y sea él el que determine el rumbo que vayan a tomar. En ese sentido y como dijimos antes, es importante que los legisladores estén bien preparados.

Sin embargo, hay que reconocer que algunas ventajas del ejercicio de la diplomacia parlamentaria es que pueden tener un impacto en áreas o en sectores donde al Ejecutivo no le resulta fácil entrar; puede llenar espacios que el Ejecutivo deja vacíos sin que se produzcan choques o confrontaciones y un ejemplo muy concreto es el tema migratorio; además tiene un carácter plural, pues en la Política Exterior oficial no siempre están representados todos los que componen el espectro de una sociedad y esto si se encuentra en los Congresos y fortalece el control de los parlamentos sobre el Ejecutivo, con lo que contribuye a que la política externa sea una verdadera política de Estado.

3.5 DEBILIDADES Y FORTALEZAS DEL TRABAJO PARLAMENTARIO. LOS CASOS DE LA UIP Y DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS.

Para empezar hay que reconocer que los formatos de trabajo parlamentario se asemejan a aquellos de los organismos internacionales gubernamentales más enfocados a la elaboración de documentos.

En la relación UIP-ONU se han reproducido viejas prácticas y modelos de trabajo más orientados al documento que a la acción, que la UIP ha heredado del formato de Naciones Unidas. Esto viene a ser una contradicción ya que mientras el formato de ONU es de y para diplomáticos, el electorado espera que su legislador actúe y no sólo que haga documentos. Sin embargo hay que resaltar el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de los Parlamentarios y la Comisión de Mujeres de la UIP que tienen un trabajo importante sobre el terreno

En el documento “Consolidación de la reforma de la Unión Interparlamentaria del 2010 EX/258/9,¹⁹⁵ se evidencian las particularidades, por no decir las debilidades del trabajo de documentos por los parlamentarios. En primer lugar, un documento es un trabajo de expertos y los parlamentarios casi nunca lo son en temas internacionales. La experiencia para hacer el documento sobre la consolidación de la reforma tomó entre 7 y 10 años, durante los cuales hubo muchos cambios de legislaturas. El objetivo era que las propuestas buscaran “convertir” a la UIP en una organización más claramente parlamentaria en naturaleza, más capaz de apoyar a los parlamentarios en su trabajo y mejores en rendición de cuentas.

El propio documento reportó que los 3 Comités Permanentes existentes no habían tenido un comportamiento fijo. Algunos han sido exitosos pero de hecho han sido los menos. Lo que se pretendió que fuera un trabajo más participativo, más espontáneo, más interactivo y de debate, sin lectura de documentos, que en su mayoría eran hechos por otros, continuó siendo un trabajo tradicional, de lecturas “aburridas” de documentos y sin ninguna interacción entre los propios parlamentarios.

Este es un gran tema para el éxito del parlamentarismo porque del formato de trabajo depende el resultado del mismo. No hay razón para copiar formatos que no encajan porque sus destinatarios son diferentes. Eso es algo que hay que tomar en cuenta a la hora de proponer cambios que le den a la UIP y a muchos otros organismos, el lugar que se ha ganado por derecho propio. No está de más decir que la Unión ha hecho muchos esfuerzos para contrarrestar la dinámica más local que envuelve el trabajo parlamentario internacional.

Las modalidades de trabajo es un tema crucial para muchos de los organismos. En ese sentido, el método de trabajo del Consejo de Europa o del Parlamento Europeo ha probado ser más eficiente, tal vez por la especificidad geográfica de los temas que afectan al conjunto de países de ese Continente. Si se revisan los temas de cada una de las reuniones del Consejo veremos que los temas competen a Europa y por lo tanto a todos los parlamentos nacionales europeos.¹⁹⁶

¹⁹⁵ UIP *Consolidación de la reforma de la Unión Interparlamentaria*, EX/258/9, 2010, Ginebra, Suiza, p.2

¹⁹⁶ Se revisaron los últimos años de las agendas de las reuniones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo

En el caso de la UIP, se pretendió que los Comités Permanentes hicieran un trabajo más amplio en la planeación e instrumentación de las actividades de la organización; que se desarrollara el expertise institucional; que se instituyeran audiencias públicas de jefes de organizaciones internacionales; que se llevaran a cabo misiones o trabajo de campo; se supiera como escribir informes, etc. Pero el resultado ha sido poco efectivo. Con muchos trabajos se ha logrado que los parlamentarios participen en la determinación de los temas y que se hagan cargo de la redacción de un documento-base. La discusión y debate del mismo es muy pobre ya que los parlamentarios son poco participativos y los que lo hacen siguen reglas muy tradicionales que poco aportan.

En cuanto a los foros parlamentarios americanos, son poco consistentes tanto en sus objetivos como en su trabajo interno, son ya muchos y algunos de ellos duplicados y corren el riesgo de que se pierda el interés de los parlamentos nacionales por ser parte de ellos.

Por ejemplo, de los varios organismos existentes en el Continente Americano, la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) y el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA hoy ParlAméricas) son los más cercanos al objetivo que persigue también el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) que es el de la integración regional junto con el afianzamiento de la democracia y el desarrollo parlamentario. El PARLACEN también sirve a los fines de la integración de la subregión.

COPA promueve la concertación en torno a los desafíos vinculados con la cooperación interamericana y la integración continental, con especial referencia a los proyectos y mecanismos resultantes de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. ParlAméricas busca promover la participación parlamentaria en el sistema interamericano y contribuir al desarrollo del diálogo interparlamentario en el tratamiento de los temas de la agenda hemisférica.

ParlAméricas está constituida por los poderes legislativos nacionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos OEA; COPA congrega a los Congresos y Asambleas Parlamentarias de los Estados unitarios, federales, federados y asociados, los Parlamentos Regionales y las Organizaciones

Interparlamentarias de las Américas. Por su parte, Parlatino está integrado por los Parlamentos nacionales de América Latina elegidos democráticamente mediante sufragio popular. Como puede verse, el Parlatino es el que no tiene puertas abiertas a Canadá, Estados Unidos y el Caribe angloparlante.¹⁹⁷

En el Continente Americano, es el Parlamento Latinoamericano el que tiene un mayor peso regional, aunque existan los otros.

El Título I del Estatuto del Parlamento Latinoamericano¹⁹⁸ de alguna manera da pie para conocer el primer valor del Foro que es el de la interacción entre todos los Parlamentos nacionales.

En el caso de México, esta interacción se vuelve más importante toda vez que las relaciones con América Latina han sido difíciles en los últimos tiempos y éste es el sector político a través del cual se pueden mejorar.

El primer propósito del Parlatino es: “Fomentar el desarrollo económico y social y pugnar porque Latinoamérica alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos.”¹⁹⁹ Después vienen una serie de enunciados que tienen que ver con la libertad, la justicia social, la independencia económica, la democracia representativa y participativa, los derechos humanos, la supresión del colonialismo, el neocolonialismo, el racismo y cualquier forma de discriminación, entre otros. Igualmente, otros propósitos son oponerse a la acción imperialista en América Latina, suprimir toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier forma de discriminación, entre otros.²⁰⁰

Algunos de los propósitos se refieren particularmente a los parlamentos expresando su intención de fortalecerlos; mantener relaciones con los Parlamentos subregionales de América Latina y de otras regiones; difundir la actividad legislativa de los miembros y promover el sistema de sufragio universal directo y secreto, para elegir a los integrantes del Parlatino.²⁰¹

¹⁹⁷ Ni siquiera contemplan otros idiomas oficiales fuera del inglés y el portugués

¹⁹⁸ Ya nos hemos referido a él anteriormente

¹⁹⁹ Parlatino, Título III, Art. 4°. Del Estatuto

²⁰⁰ *Idem*

²⁰¹ *Ibidem*

El Organismo ha mantenido entre sus propósitos contribuir al desarrollo de la región mediante la integración, teniendo como meta inicial la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, proyecto que devino más tarde en la Comunidad Suramericana de Naciones encabezada por Brasil o el proyecto de Unasur o Unión de Naciones Suramericanas encabezado por Venezuela, Ecuador y Bolivia que busca la integración de gobiernos de izquierda.

En los últimos tiempos, el Parlamento Latinoamericano ha sufrido una modificación sustantiva de las Comisiones Permanentes. Éstas, integran el órgano especializado del Parlamento Latinoamericano, con funciones de análisis, estudio e investigación sobre temas políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, laborales, derechos fundamentales, sanitarios, ambientales, agropecuarios, servicios públicos y, asuntos referentes a la mujer, el niño, la juventud, el anciano, las etnias y todos aquellos que en común interesan a América Latina.

Parlatino ha visto mejores momentos que el actual ya que algunos de sus proyectos más importantes no se concretaron, como el de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Sin embargo, su proceso de modernización en la estructura con cambios significativos en su conducción, con la ampliación del ámbito de acción política y con una mejor representatividad y participación de sus miembros, no puede dejar de reconocerse.

Hay que recordar que Parlatino tuvo un peso muy fuerte en sus primeros años, toda vez que sus planteamientos se entremezclaban con niveles muy altos de los Poderes Ejecutivos y la participación de los Parlamentos de la región era muy importante y constante.

Por ejemplo, en México, la participación de los legisladores fue menguando pues en la Legislatura LXI existían 60 senadores mexicanos nombrados como delegados permanentes para participar en las 13 comisiones de trabajo del Parlatino (entre 4 y 5 senadores por Comisión). Sin embargo su asistencia fue escasa. De hecho el porcentaje de senadores participantes fue de alrededor del 30%, de acuerdo con los datos consignados en el *Informe de Diplomacia Parlamentaria del Senado* durante esa Legislatura.

El problema del Parlatino se localiza por un lado en la gran cantidad de reuniones durante el año, tanto de comisiones, subcomisiones, Asambleas, etc. y por otro la poca efectividad del trabajo de las mismas. Ya hemos dicho que las leyes marco no trascienden al nivel nacional y no se ve la intención de un trabajo integrador de leyes en la región.

El Reglamento del Parlatino marca en su artículo 34 que los parlamentos miembros se integrarán a las comisiones con 2 representantes, aunque permite que se pueda acreditar hasta 10 miembros de la delegación manteniendo solamente el derecho a 2 votos. Por lo tanto, cada Comisión podría tener un mínimo de 2 delegados por Parlamento. Es importante mencionar que no todos los miembros de las comisiones van, en general, a las plenarias por lo cual hay un cierto divorcio entre los temas de las comisiones y los temas que se discuten en las Asambleas Generales.

Habría que estudiar el ejemplo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en el tema de las plenarias, ya que el trabajo de las comisiones se ve reflejado en las plenarias siempre, toda vez que los miembros de las comisiones son a la vez los delegados permanentes que acuden a las cuatro plenarias anuales (partes) de la Asamblea Parlamentaria. El peso que el Consejo tiene sobre todos los gobiernos de los países es muy fuerte, en tanto garantes del respeto a los derechos humanos, al fomento de la democracia y al estado de derecho. Son, por decirlo de nuevo, una constancia de la buena conducta de los Estados.

El trabajo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa es muy eficiente en tanto el seguimiento que se hace del mismo es continuo, tanto por la parte institucional como por la parte política. El modelo de la Asamblea es uno que podría servir. De efectuarse alguna modificación, tendría que ser básicamente en el trabajo de las Comisiones. Hay que tener en cuenta que los cambios no sólo tienen que ser por ahorro de dinero, sino por hacer el trabajo de las comisiones más eficiente, sobre todo a través del seguimiento continuo de los trabajos.

A la luz de las atribuciones de las 13 comisiones actuales del Parlatino recogidas en el Capítulo Tercero, Artículo 32, un primer ejercicio sería hacerlas más concretas pues el contenido de cada una de ellas es amplio y cubren temas muy diversos. No hay un tronco común que las una que, en el Parlatino, debería seguir siendo la plena integración en general y de las leyes en particular.

Otro método de trabajo podría ser el que utiliza la Unión Interparlamentaria en sus Comisiones y que consiste en elegir dos correlatores por Comisión, que son los responsables del trabajo en su primera versión y circularlo entre los parlamentos, por correo electrónico, dejando que las Secretarías Técnicas hagan el trabajo de recopilación de observaciones para plantear las reformas y adiciones y que los documentos lleguen casi listos a la Comisión correspondiente. De esta manera, se avanza mucho en los trabajos de comisiones y por consiguiente ante la Asamblea.

Resumiendo, se propone revisar y actualizar los propósitos del Parlatino para imprimirle directrices específicas que puedan guiar todos los temas. Igualmente revisar y reformar el método de trabajo de la Asamblea y de las Comisiones Permanentes. Esta últimas reposicionarlas de acuerdo a algunos temas de mayor vigencia. Se propone revisar el Reglamento y el Estatuto adecuándolo a la realidad actual.

Sería importante reflexionar en torno al tema de la integración, su vigencia actual y cuál o cuáles podrían ser ahora los elementos que amalgamaran a los parlamentos alrededor del Parlatino.

En primera instancia tendríamos que ver en qué temas de discusión están los países latinoamericanos en otros foros parlamentarios y nos encontraríamos que en la Unión Interparlamentaria están, entre otros, en el tema de derechos humanos, la democracia y las mujeres y han apoyado la construcción de la nueva agenda de Objetivos de Desarrollo después del 2015.

En este sentido, los retos del Parlatino aplican a los que la Doctora Mónica Velasco plantea en su trabajo ya citado cuando nos dice que la CPM no explotó al máximo todas sus capacidades y haberse afirmado

como una actora de mayor importancia y trascendencia en las relaciones UE-México y no sólo eso, sino que hay una infraexplotación del Foro por parte de sus miembros. Otra de las cosas que dice la Doctora Velasco es que hay dudas sobre el impacto real que tiene el trabajo de la CPM en los trabajos de las relaciones UE-México que se ve muy limitado y circunscrito al propio ámbito parlamentario.²⁰²

Igual puede decirse del Parlamento Latinoamericano cuyo trabajo más importante es la elaboración de las leyes-marco en un afán de tener una legislación latinoamericana integrada, pero que no se ha sabido cómo aprovecharla mejor.

Por ello, el tema de la intención ya manifestada por el Parlatino de ser el brazo legislativo de la CELAC hoy cobra más vigencia que nunca, pues sería esa la forma de crear instrumentos que faciliten la integración al crear sinergias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El Parlatino es uno de los pocos foros que cuentan con recursos financieros y materiales de su propiedad, así como un secretariado técnico para hacer los seguimientos de los acuerdos y además tiene una red de acuerdos y convenios con infinidad de organismos en el mundo que pudieran aprovecharse mejor. El mejor ejemplo es la relación que se tiene con la Asamblea Popular de China que contribuyó con 6 millones de dólares para la construcción del nuevo edificio del Parlatino en Panamá.

A poco más de 50 años de su creación, bien vale la pena repensar el organismo con el concurso de todos sus países miembros.

El segundo gran tema es una posible fusión entre COPA y FIPA. Esta idea circuló hace algunos años pero no prosperó y se ha quedado congelada a la espera, tal vez, de un mejor momento. Ante un planteamiento hipotético de tal fusión cabría preguntarse para qué se quiere juntar a estos dos organismos. Una pronta respuesta podría ser para maximizar recursos; ahorrar viajes (tiempo y dinero) a los Congresos miembros; razones de imagen, además de atender los objetivos y temas, entre otros puntos.

Los orígenes de COPA y de FIPA responden al interés de Canadá derivado de problemas internos entre el Parlamento de Quebec y el

²⁰²Velasco, *Op. Cit.* P.

Parlamento Federal por un lado y por otro, al interés de respaldar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas por parte de FIPA y de hacer un seguimiento del mismo por COPA. Otro objetivo (de FIPA) fue hacer participar a Estados Unidos en un organismo parlamentario, objetivo que fue completamente abortado desde el principio cuando se tuvo que admitir a Cuba. Desde entonces Estados Unidos no ha participado, aunque parece ser que ha tenido una cierta presencia en Parlaméricas, sucesora de FIPA. Esto ha quedado resuelto con la reanudación de las relaciones Estado Unidos-Cuba

Ambos organismos congregan a Congresos miembros que son casi los mismos, aunque FIPA los tiene bien delimitados al ser todos miembros de la Organización de los Estados Americanos, y COPA incluye a legisladores locales. Esta es una de las ventajas de COPA ya que es el único organismo que convoca a los legisladores locales, que en general no participan en la diplomacia parlamentaria pues la política exterior es de competencia federal. Sin embargo, esto tuvo que ser así ya que el Parlamento quebequense es un órgano parlamentario local.

Sin embargo, hay que admitir que ambas organizaciones se crearon por intereses diferentes de los latinoamericanos y sus objetivos ya están muy rebasados y, en el caso de México, se apoyaron por provenir de un socio comercial con el que la relación crecía cada vez más.

Los objetivos fueron similares aunque con direcciones diferentes. En el caso del proceso de integración económica hemisférica, COPA buscaba promover los intereses de los pueblos latinoamericanos frente a los desafíos e impactos del ALCA (proyecto que no existe más) y FIPA planteaba contribuir al proceso de integración al considerarlo uno de los instrumentos más adecuados para el desarrollo sostenible y armónico del Hemisferio. El tema de la integración, ya sin el ALCA, puede ser de gran peso en un posible nuevo organismo.

Ambos organismos plantean el intercambio de experiencias, el diálogo y la cooperación entre parlamentos, así como la promoción de la armonización y divulgación de la legislación y la reglamentación de los parlamentos latinoamericanos.

La presencia de Canadá es mucho más fuerte en FIPA (a nivel federal) que en COPA. Ni COPA ni FIPA son organizaciones antiguas: la primera se creó en 1997 y la segunda en 2001. Las dos cobran cuotas y en el caso de México se paga una cuota muy baja a la primera y a la segunda alrededor de \$30,000 dólares anuales.

La propuesta de un solo organismo es muy práctica y en esa medida habría que preguntarse si políticamente existen las condiciones para fusionar a COPA y a FIPA y si Canadá seguiría participando en la nueva organización como lo ha hecho hasta la fecha para hacerlo realmente un organismo hemisférico. Otro asunto es la membresía de los congresos locales que hacen número, lo cual es positivo, pero que podría redundar en un organismo masivo. La respuesta podría darse en una presencia local representativa.

Igualmente, la ocasión puede ser propicia para hacer un estudio de los temas que se están tratando en los otros organismos latinoamericanos y ver cuales están faltando, así como revisar los mecanismos de trabajo. Un tema que está en el ánimo de los gobiernos latinoamericanos es el de la cohesión social, conceptos, experiencias, su relación con la gobernabilidad, con la democracia, con los medios de comunicación, sobre todo por la situación de desigualdad que se vive en América Latina. La crisis económica no podría faltar pues es un fenómeno que ha cimbrado a todos los países.

Asimismo podrían revisarse los temas que cada organismo ha tratado. FIPA es más concreto y ha hecho seguimientos del tema del libre comercio, terrorismo, deuda externa y como tema continuo el liderazgo de las mujeres. También tiene propuestas muy interesantes en torno a un e-Parliament.

Otra pregunta que hay que hacerse es cuál sería la importancia de un organismo hemisférico frente a uno como el Parlatino que es básicamente para países latinoamericanos. Ya no es difícil pensar que Estados Unidos vaya a participar en este tipo de organismos en donde Cuba también esté presente, a la luz de la reanudación de sus relaciones.

La propuesta de fusión tiene más ventajas que desventajas. En primer lugar, podríamos hablar de un organismo más fuerte en función de su membresía y no de dos, que aunque dan mayores espacios de

participación a los países, tiende a duplicar temas y, por lo tanto, a dispersarlos.

Una ventaja de tener un solo organismo es poder encauzarlo hacia los grandes temas y prioridades de la región; ¿qué queremos de un organismo como tal y hacia dónde lo queremos llevar? Darle un objetivo central y otros que giren a su alrededor debería ser una tarea esencial

La estructura no ofrece ningún problema pues siempre podrían crearse los puestos necesarios para cubrir las necesidades políticas.

Las cuotas son necesarias para generar un compromiso con el organismo, siempre y cuando se pueda plantear una forma de trabajo que no haga recaer todo el peso del organismo en las arcas nacionales tal y como trabaja la Unión Interparlamentaria, que en sus reuniones plenarias dejan que el país anfitrión se haga cargo de los gastos de organización.

Adicionalmente, el Parlacen es un foro de integración de bajo perfil pero muy encaminado a los temas que requieren trabajo legislativo en el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA).²⁰³ El Congreso mexicano es observador Permanente y asiste, en esa calidad, a la Asamblea Plenaria pues como observador no puede participar en el trabajo legislativo de comisiones.

A la fecha no se han visto resultados concretos para México, más allá de mantener la relación con Centroamérica. Este tema, *per se*, es de una importancia enorme en la medida que la frontera sur requiere mucho trabajo político, seguimiento de temas, relaciones personales y el Parlacen, aunque parece no despegar del todo, es el indicado para mantener relaciones políticas subregionales.

El Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), recoge también temas centroamericanos pero su creación y estructura responde más a un organismo de reflexión y análisis. Por otro lado, no sólo es de

²⁰³ Por cierto, Panamá ha pretendido salirse pero la Suprema Corte de ese país se lo impidió. Belice está en proceso de unirse y Costa Rica no es miembro.

Presidentes sino que participan en él diversos legisladores. Es relativamente nuevo, pero ha sido muy activo.

Los demás foros son muy específicos, temáticos, regionalizados en tres o cuatro países y por alguna razón que puede ser de recursos financieros no han crecido.

3.6 LAS APORTACIONES DEL PARLAMENTARISMO A LA POLÍTICA EXTERIOR

Las aportaciones del parlamentarismo a la Política Exterior las encontramos de manera diferente, a medida que se empezaron a crear las asambleas, ya que hasta antes de la creación de la Unión Interparlamentaria, la diplomacia estaba reservada solamente a los gobiernos.

La creación de la UIP da lugar en primer lugar a una plataforma neutral donde los políticos de diferentes extracciones podían reunirse a tratar los problemas del día. Ser sede de encuentros es hasta hoy un privilegio que requiere un gran poder de confianza y convocatoria.

De acuerdo con una encuesta del 2004 de la Unión Interparlamentaria, se mostró que casi todos sus miembros estaban involucrados en asuntos internacionales. La mayoría tenía facultades en la ratificación de acuerdos internacionales y en la contribución en las negociaciones internacionales encabezadas por el gobierno, a través de su monitoreo y seguimiento.²⁰⁴

A lo largo del siglo XX, la UIP sopesó los cambios institucionales que se sucedieron en el mundo entero para llegar a ser un foro en el cual sus miembros reflejen culturas tanto políticas como parlamentarias. Ha jugado un papel muy importante para establecer contactos con países del Tercer Mundo, que, por ejemplo, copiaron mucho del modelo de Occidente a la hora de redactar sus constituciones.²⁰⁵

Algunas de sus actividades incluyen, entre otras cosas, la contribución a la resolución de conflictos, enviados a los procesos de paz, la

²⁰⁴ Bajtay, Peter, *Democratic and efficient foreign policy*. P. 6

²⁰⁵ Squarcialuppi, Vera, *Op. Cit.* p. 5

participación en delegaciones gubernamentales en conferencias internacionales, tanto como en foros interparlamentarios globales y regionales

El investigador Martin Albers, en una inmersión que hizo a los archivos de la UIP ²⁰⁶ menciona, por ejemplo la reunión de 1913 en Berna para juntar a miembros de los parlamentos alemán y francés para crear un ambiente propicio a las pláticas de esas dos naciones antagónicas. Sin embargo ya la I Guerra estaba en curso y no se pudo hacer más.

Las reuniones de UIP, hoy llamadas asambleas y antes conferencias por modificación de sus estatutos en 2003, se empezaron a suceder en las entre guerras dando oportunidad a que los parlamentarios de naciones en pugna pudieran dialogar, incluyendo no sólo a los que eran partes beligerantes sino a países como Polonia y Lituania o Grecia y Turquía.

No podría decirse qué tanto lograron las conversaciones subsanar los problemas que existían entre las partes, pero se dio un ambiente de imparcialidad por lo menos.

Después de la II Guerra Mundial, la necesidad de instancias como la UIP se hizo más necesaria que nunca en la medida de lograr espacios para una comunicación directa entre enemigos, sobre todo ideológicos. Un ejemplo fueron las pláticas bilaterales entre Bélgica y Polonia a partir de 1952, mismas que fueron creando ambientes propicios a pesar de que ambos pertenecían a organismos militares diferentes y grupos ideológicos entonces enfrentados.

Albers menciona las palabras del parlamentario Demuyter, derivadas de esas pláticas: "Dos modestos países, uno del Oeste y otro del Este, se debe continuar jugando un gran papel en esta vía. La franqueza debe imponerse a la hipocresía, la solidaridad sobre el egoísmo. Este es todo un programa"²⁰⁷

La UIP contribuyó a la creación de grupos de amistad entre parlamentarios de países enemigos anteriores y que además, por los horrores de la guerra, tenían un nivel de desconfianza mutua

²⁰⁶ Albers, Martin, *An honest broker in conflicts notes-first draft*, Ginebra, Suiza, 11 marzo del 2014, p.1 (documento interno de la UIP)

²⁰⁷ Albers, *Op. Cit.* p.2

considerable. A pesar de ello, Austria y Grecia, así como Austria y Francia crearon sus grupos de amistad parlamentaria, al igual que el grupo parlamentario franco germano de delegaciones ante el organismo hicieron lo propio.

Obviamente la época de la Guerra Fría fue una parte muy difícil para lograr acercamientos y la UIP consigna el hecho de que la República Democrática de Alemania, sólo tuviera relaciones informales con la UIP, a través del Secretariado de la Unión, ya que no pertenecía ni a Naciones Unidas ni a la propia UIP. Igualmente, durante la Guerra de Vietnam, el Consejo Gobernante de la Unión intentó mediar entre las partes pero el esfuerzo no fructificó.

La détente abrió ciertos espacios para naciones que presentaban posiciones irreconciliables como el caso de las dos Coreas. Ambas pertenecían a la Unión y ambas querían presentar sus problemas bilaterales en las Conferencias, lo cual se dio muchas veces. Incluso la República de Corea asistió en 1991 a la Conferencia de la UIP en Pyongyang.

Otro ejemplo fue la visita de una delegación soviética, a invitación del Grupo Parlamentario británico de la UIP en 1984, encabezada por Mikhail Gorbachev. No hay que olvidar que el gobierno británico encabezado entonces por la Primera Ministra Margaret Thatcher era abiertamente anticomunista y que esta visita dio la oportunidad de abrir un diálogo entre ambos líderes y un gran paso para dejar atrás la confrontación ideológica de los años 80.

Mención aparte, es importante señalar que la delegación parlamentaria británica ante la UIP ha sido siempre muy activa. Ante la crisis económica de finales de la primera década del 2000, sus miembros se dieron a la tarea de visitar países latinoamericanos, como México, en búsqueda de nuevas relaciones y nuevos mercados, así como inversiones. En ese tenor, la delegación británica que visitó el Congreso mexicano presentó un programa de recuperación económica que después el propio Senado respaldó. Igualmente, la delegación británica, invitó y financió una visita a Londres a legisladores mexicanos para ofrecer oportunidades de expandir las relaciones parlamentarias pero también con fines económicos y medioambientales.

Tal vez una de las iniciativas más interesantes fue la reunión informal que la UIP propició entre las delegaciones británica y argentina en 1984, después de la Guerra de las Malvinas o Falkland War, que tuvo resultados exitosos en función de abrir el diálogo. A partir de allí, la delegación parlamentaria británica instituyó los famosos “almuerzos para crear puentes”, invitando países que tenían problemas entre sí.

Esta iniciativa de los almuerzos informales ha quedado instituida también en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en donde, por ejemplo Canadá y México, aunque son sólo observadores, se reúnen informalmente por sí mismos. Igualmente, los grupos políticos representados en el Consejo llevan a cabo reuniones sociales informales durante las 4 sesiones anuales, de manera que puedan interactuar entre ellos y eventualmente presentar frentes comunes a asuntos de su interés.

Lo anterior puede llevarnos a aplicar la teoría realista sobre el poder que se busca obtener, acrecentar o conservar, en la medida que los grupos políticos se amalgaman y protegen entre sí.

El Programa de Cooperación Rose-Roth de la OTAN con los parlamentos de Europa Central y del Este inició en 1990 básicamente para apoyar el desarrollo de la democracia parlamentaria en los países del Este.²⁰⁸

El conflicto entre Irán e Irak fue un ejemplo de mediación con un elemento nuevo: que ésta se hiciera a través de parlamentarios que no tenían un riesgo directo en el conflicto. Otra cuestión importante, es que aún cuando los gobiernos están confrontados, los parlamentarios se pueden reunir y dialogar en materias de interés común.

Igualmente, desde el comienzo del conflicto en Irak, la UIP abogó por el fin de la guerra. En mayo del 2004, la UIP convocó a una reunión en Amman, Jordania de Presidentes de los parlamentos de los países vecinos a Irak, para discutir cómo ayudar a preservar la democracia y la estabilidad en la región. Como resultado se adoptó una Declaración sobre el apoyo político a fin de lograr una solución al problema interno

²⁰⁸ *The NATO Parliamentary Assembly*, www.NATO.int/eps/en/natohq/topics50080.htm, consultado el 7 de septiembre 2015

de Irak y elegir una asamblea de transición para redactar su Constitución.²⁰⁹

La Unión Interparlamentaria ha sido muy exitosa en el tema de la reconciliación, como por ejemplo en Kenia, en donde una guerra civil estaba por estallar al tiempo que se organizaban las elecciones presidenciales. Naciones Unidas había formado una comisión de mediación, la cual había tenido ciertos resultados aunque prevalecía la desconfianza. La UIP organizó un seminario de alto nivel en el 2008 con representantes de todas las partes para estimar el poder del papel de los parlamentarios en el proceso de reforma institucional y en la reconciliación. El programa para los parlamentarios que salió del seminario dio lugar al establecimiento de una comisión especial para vigilar su cumplimiento. Ya para 2010 el programa, que incluía reformas legislativas e institucionales, estaba casi terminado.

El valor de esta acción de la UIP es que propició que los propios parlamentarios fueran los autores del programa, por lo cual se enfocaron en puntualizar el potencial de los parlamentarios para crear confianza y arreglar controversias sin usar la violencia.

Como dice Albers, el compromiso de la UIP con la universalidad y la neutralidad a menudo ha ayudado mucho a mejorar el entendimiento, aún en conflictos perdidos.

Un tema que constituye una gran contribución, no sólo de la UIP sino también de muchos otros organismos parlamentarios es el de género. En la Asamblea de Chile, en el 2003, se modificó el Artículo 10 del Reglamento de la UIP que decía

“... incluyendo al menos una mujer, si tiene miembros mujeres.”
 Por “... los miembros deberán incluir en sus delegaciones parlamentarias, hombres y mujeres y se esforzarán en asegurar una representación igual de hombres y mujeres. Toda delegación integrada en tres sesiones consecutivas de la Asamblea exclusivamente por parlamentarios del mismo sexo, perderá automáticamente una persona.”²¹⁰

²⁰⁹ IPU, *Parliamentary involvement in international affairs*, a report by IPU to the 2 World Conference of Speakers of Parliaments, sept. 2005,

²¹⁰ *Reglamento Interno de la UIP*

Esto mismo se extendió a las delegaciones con derecho a un cierto número de votos adicionales, reduciéndolos de 10 a 8.²¹¹

Otro cambio, no menor, fue la adición que se hizo a los representantes al Comité Ejecutivo que aumentó el siguiente párrafo. “Sólo parlamentarios de Estados donde las mujeres tienen tanto el derecho a voto como el derecho a presentarse a elecciones pueden ser elegidos al Comité Ejecutivo.”²¹²

Como puede verse el impacto de la UIP en la presencia política de las mujeres ha sido muy importante, obligando a los países miembros a garantizar su participación e incluso sirvió de ejemplo para que otros organismos como COPA y FIPA formaran sus propios capítulos de género. La UIP dedica el primer día de la Asamblea General de primavera a los asuntos de la mujer, dándoles espacios a las legisladoras mujeres de encabezar los trabajos.

El trabajo de reconciliación que la UIP hizo después de la guerra entre los hutus y los tootsies por cuestiones de poder, que sería muy largo relatar aquí, tuvo como consecuencia, no sólo que las mujeres fueran las protagonistas de la reconciliación, sino que los parlamentos se reinstalaran y en ellos las mujeres ocuparan casi la mitad de los escaños, porcentaje muy similar al de las mujeres nórdicas.²¹³

En este sentido, es importante resaltar que la sección de UIP dedicada a las mujeres hizo un trabajo extraordinario en el terreno (Rwanda) después del conflicto. Fueron las mujeres de las dos etnias las que buscaron crear un proceso de reconciliación que provocó que el Parlamento de la posguerra civil tuviera un 48% de ellas. El Grupo UIP estuvo largo tiempo dando capacitación parlamentaria para que hicieran una buena gestión y crearan ellas mismas el marco que les permitiera seguir siendo parte de los parlamentos de sus países.

Otro tema muy importante es que la UIP siempre ha hecho prevalecer la decisión de la mayoría y sobre todo en el principio de igualdad jurídica de todos los países y en ese sentido, los menos desarrollados han tenido en el organismo un respaldo muy importante. Un ejemplo

²¹¹ *Ibidem*

²¹² *Ibidem*

²¹³ En los años ochenta, las mujeres nórdicas ocupaban el mayor porcentaje de representación parlamentaria con:

es la negativa de Inglaterra, hace algunos años, y de Azerbaiyán más recientemente, de no dejar participar a países con los que habían tenido muchos problemas. En el primer caso, se trató de la negativa del Reino Unido de otorgar visas a la delegación de Zimbabwe, a cuya cabeza venía, ni más ni menos, que el presidente del Parlamento. Ante este hecho, la UIP buscó y encontró en México una nueva sede que acogió abiertamente a todas las delegaciones. No hay que olvidar que el Reglamento del organismo, establece la obligatoriedad de otorgar visas a todas las delegaciones que las soliciten para asistir a una Asamblea General.

El mismo caso se dio cuando Azerbaiyán negó la visa a la delegación de Armenia debido al conflicto que han tenido desde la década de los 60 por el territorio de Nagorno Karabajh, que dio lugar a la masacre de Dojyalí, en donde murieron cerca de 600 azerbaiyanos. Hasta hoy, la situación es delicada y, ante esta situación se prefirió cambiar de sede y celebrar la Asamblea en Ginebra, en donde está la “Casa de los Parlamentos”, o sea la sede de la UIP.

Este conflicto ha sido objeto de mucha atención por parte de algunos países como Francia que bajo su convocatoria, los Presidentes del Cáucaso, (Armenia, Azerbayán y Georgia) se encontraron para hablar sobre el tema de Nagorno Karabaj²¹⁴ Igualmente, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha atendido este problema, además del de Chechenia y Chipre, con iniciativas muy novedosas.

Internamente, la UIP tiene un Comité que actúa a favor de los derechos humanos de los parlamentarios del mundo. Como ya mencionamos, el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios investiga las quejas relativas a las violaciones de los derechos humanos de los parlamentarios y como tal es el único órgano de su clase en el mundo. El Comité recibe quejas de parlamentarios que han sido destituidos, torturados, vejados o de aquellos desaparecidos a través de denuncias de terceros. El Comité puede tener audiencias y visitas *in situ* y después presentar reportes y recomendaciones que luego se hacen públicas.

Este Comité tiene un impacto directo en la vida de los parlamentarios a los que atiende directamente, sobre todo aquellos de países en

²¹⁴ IPU “*Parliamentary involvement in Int...*”, Op. Cit. pp. 26, 27 y 28

donde haya intenciones de vulnerar la democracia. Hasta hoy ha sido exitoso en los miles de casos que se presentan (al 2006 se habían presentado 1538 casos de 104 países, aunque no se sabe si son casos presentados desde 2003, año de la reforma de la UIP).

En el 2003 se crearon las tres comisiones actuales: Comisión de Paz y Seguridad Internacional, Comisión de Desarrollo Sustentable, Finanzas y Comercio y Comisión sobre Democracia y Derechos Humanos, mismas que en general plantean el problema que se escoge para cada año y las propuestas de solución. Son documentos no vinculantes y cada Parlamento puede o no ponerlo en vigor de acuerdo a sus leyes internas.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ciertamente ha tenido un impacto muy grande en la recuperación de la vida democrática de Europa y de las libertades que la II Guerra conculcó. Su decisión de que todos aquellos países que quisieran ser parte del Consejo primero y de la Asamblea después tuvieran que hacer suyos sus principios en torno a la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho. Fue una política que hasta la fecha les ha dado resultados.

Muy recientemente, Rusia fue penalizada retirándosele el derecho a votar por su intromisión en el conflicto de Ucrania, apoyando a los independentistas. Ucrania es parte de la Asamblea y Rusia ha preferido retirarse antes de que se le recortaran sus derechos.²¹⁵

Las campañas que la Asamblea Parlamentaria ha organizado entre sus miembros y sus observadores (Canadá, Israel y México) han sido de gran impacto en la medida que han puesto en la mesa temas como el abuso a los niños (Alto a la violencia y el abuso sexual contra los niños. 1 de cada 5), violencia doméstica (Campaña para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica), entre otras.

En el caso particular de México es relevante el nivel que ha alcanzado la relación con los países europeos y sobre todo el aprendizaje que han tenido los parlamentarios mexicanos, en primer lugar porque las delegaciones son permanentes y, por lo tanto, tienen un seguimiento

²¹⁵ Esto se dio apenas a principios del 2015

continuo de los temas. Los legisladores mexicanos han podido conocer de primera mano la realidad de diferentes naciones a través de la interacción con los representantes populares de 47 países; con Jefes de Estado y de Gobierno; con altos funcionarios y haber entrado en contacto con los grupos políticos que agrupan a legisladores de 5 tendencias políticas: Grupo Socialista; Grupo del Partido Popular Europeo; Grupo de los Demócratas Europeos; Grupo Liberal, Demócrata y Reformista; y grupo de la Izquierda Unitaria Europea.

En este sentido, los legisladores mexicanos han aprovechado el peso de la Asamblea para obtener apoyos, por ejemplo para obtener un pronunciamiento en contra de la aplicación de la pena de muerte a mexicanos en Estados Unidos, como lo mostró el caso de las solicitudes que el Presidente de la delegación canadiense hizo al Gobernador de Oklahoma para obtener clemencia para el mexicano Gerardo Valdés²¹⁶

Igualmente, el Presidente de la Asamblea y el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa apoyaron para que Estados Unidos acatara la decisión de La Haya en el caso Avena y otros nacionales mexicanos. Ambos contactaron al Presidente de Estados Unidos y a los gobernadores para pedirles respetar la resolución de la Corte Internacional de Justicia.²¹⁷

A nivel general, uno de los temas que ha ocupado la atención de la Asamblea es precisamente la pena de muerte. En el 2007 se adoptó la Resolución 1560 en la que se confirma la oposición a la pena capital en cualquier circunstancia y manifiesta su orgullo de hacer de los Estados de la Asamblea una zona libre de la pena capital y que igual se ha opuesto a este castigo en otras partes del mundo, sobre todo en Estados observadores como Japón y Estados Unidos. Esta Resolución estableció una moratoria en tanto se logra la abolición total de la pena de muerte. Para México, éste es un tema crucial por el número de mexicanos en la lista de condenados a muerte en Estados Unidos y en Malasia.

En materia de género, la Asamblea simpatiza con la iniciativa de incluir al menos un 30% de mujeres en las delegaciones nacionales. Desde

²¹⁶ Senado de la República, *Diplomacia parlamentaria LVIII Y LIX...*, p. 63

²¹⁷ *Ibidem* P. 63

el 2008, una representante del Grupo Socialista, argumentando que el propio Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo había modificado su Reglamento para incluir esta moción, presentó una propuesta en este sentido.^{218 219}

El status de observador del Consejo obliga a México a mantener y respetar sus principios y en ese sentido, México tuvo que aceptar que se nombrara a una Relatora sobre el tema de los feminicidios en Ciudad Juárez, misma que realizó dos visitas a México y Chihuahua en donde se entrevistó con todo tipo de autoridades, sociedad civil y familiares de las víctimas. El impacto que tuvo la presencia de la Relatora, una parlamentaria suiza de nombre Ruth-Gaby Vermot-Mangold, ayudó a que las autoridades se involucraran más en el tema y que además se le diera mayor visibilidad a nivel internacional.²²⁰

El otro organismo de gran peso es el Parlamento Europeo y su impacto a nivel regional es incuestionable, pero eso es así por su propia naturaleza.²²¹ El hecho que sus diputados sean electos por sufragio universal directo para periodos de 5 años le da una connotación diferente a muchos otros organismos parlamentarios.

El Parlamento Europeo ejerce junto con el Consejo (no el Consejo Europeo sino el Consejo de la Unión Europea) la función legislativa y la función presupuestaria y funciones de definición de políticas (una de ellas la exterior) y de coordinación. Ejerce funciones de control político y funciones consultivas en las condiciones que los tratados impongan. Elige al Presidente de la Comisión. El Parlamento viene en primer lugar en la lista de instituciones de la Unión. Estas funciones se encuentran en el Tratado de Lisboa que entró en vigor el 1 de diciembre del 2009²²²

Hay muchos temas en donde el Parlamento ha impactado positivamente en el desarrollo de los mismos. Por ejemplo, los

²¹⁸ Senado de la República, *La diplomacia parlamentaria del Senado de la República en la LX Legislatura*, septiembre 2006-agosto 2009, p. 247

²¹⁹ El Congreso es una asamblea política compuesta por representantes con mandato electoral en colectividades locales o regionales en cada país, agrupados en grupos políticos o delegaciones y es un lugar de diálogo político privilegiado.

²²⁰ Senado: *La diplomacia parlamentaria del Senado de ...* p. 62

²²¹ Ver el Tratado de Lisboa

²²² Espiñeira Soto, Imaculada, *Tratado de Lisboa*. Resumen. www.notarios y registradores.com/...2010tratadodelisboa.htm

informes anuales sobre derechos humanos en el mundo provienen de la información que sus delegaciones tienen la instrucción de recabar en sus relaciones con otros grupos parlamentarios, así como de hacer visitas a proyectos e instalaciones destinados a reforzar el respeto de los derechos humanos y entrevistarse con defensores de derechos humanos y defenderlos si es el caso.²²³

Ha quedado claro lo importante que es el Parlamento en el marco de la Unión Europea. Hay que resaltar también la relevancia que se le ha dado a América Latina en la creación de la Asociación Estratégica entre las dos regiones, fundada en Río de Janeiro en 1999.

Al 2009, la Unión Europea, reportaba resultados muy satisfactorios en la relación con la región latinoamericana.

La relación con los europarlamentarios se dio en la Conferencia Interparlamentaria Parlamento Europeo-América Latina y el Encuentro entre Parlamentarios en virtud de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe-Unión Europea.²²⁴

En la región latinoamericana existen dos Comisiones Parlamentarias Mixtas de la Unión Europea, una con Chile y otra con México, órganos interparlamentarios institucionalizados que encuentran su base en los acuerdos de asociación.

La CPM Unión Europea-México ha tenido momentos álgidos en su relación como el tema de los asesinatos de mujeres en México, en donde el Parlamento Europeo

“Pide a la Comisión Parlamentaria Mixta UE-México y a su delegación para las Relaciones con los países de la América Central que incluyan sistemáticamente el punto violencia de género, feminicidios e impunidad en México, en Centroamérica y en Europa en el programa de sus respectivas misiones parlamentarias , así como en las visitas a Europa de las delegaciones parlamentarias de México y de América Central, a fin de realizar un seguimiento sistemático de la situación de los derechos humanos, tal y como se contempla en las normas

²²³ Velasco *Op. Cit* p. 66

²²⁴ Senado de la República, *La diplomacia... legislaturas LVIII y LIX*, p. 89

aprobadas por la Conferencia de Presidentes de Delegación del Parlamento Europeo en 2006”²²⁵

Por su parte, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN ha tenido una intervención afortunada en el conflicto entre Ucrania y Rusia expandiendo su diálogo con los parlamentos rusos y ucranianos.

En 2002 se creó el Consejo OTAN-Rusia y emulándolo la Asamblea creó el Comité Parlamentario OTAN-Rusia para permitir debates. Su Comité, que se reúne dos veces al año, se convirtió en el principal marco de relaciones parlamentarias OTAN-Rusia.

Igualmente, la Asamblea creó el Consejo Interparlamentario Ucrania-OTAN que se han involucrado ya en el monitoreo de las elecciones, apoyando el esfuerzo de la comunidad internacional. Sin embargo, la lucha entre Rusia y Ucrania y la anexión de Crimea obligó a la Asamblea a retirar la membresía Asociada Rusa a ese país, rompiendo relaciones institucionales regulares con el Parlamento ruso. Por otro lado, el Buró de la Asamblea ha sido autorizado a sostener reuniones con representantes del Parlamento ruso sobre bases *ad hoc*. No hay que pasar por alto que la Asamblea ha dado todo su apoyo a la integridad territorial e independencia política de Ucrania.²²⁶

La diplomacia parlamentaria puede usarse para promover temas que a la Política Exterior le interesa que se promuevan. Por ejemplo, los marroquíes han utilizado la diplomacia parlamentaria para promover internacionalmente las reformas gubernamentales en materia económica, empresarial, fomento a las inversiones y mejoramiento de la infraestructura. La India promueve temas como la cooperación para el desarrollo, el combate a la pobreza y la defensa de los derechos de las mujeres. Nigeria se ha valido de ella para poner en la mesa temas como el terrorismo y el ébola, entre otros.²²⁷

México se ha valido de las relaciones parlamentarias para dar a conocer las reformas estructurales del 2012-2013 y las leyes secundarias. Nos referimos a las reformas laborales, educativas, de

²²⁵ Incluido en el trabajo de Mónica Velasco, *Resolución sobre los asesinatos de mujeres (feminicidios) en México y en América Central y el papel de la Unión Europea contra este fenómeno*, Bruselas 2007. P. 66

²²⁶ *The Nato Interparliamentary ...* (internet)

²²⁷ *México y la diplomacia parlamentaria, Op. Cit.*, p. 47

energía, de telecomunicaciones, etc. El tema migratorio, en sus diferentes aspectos, está siempre muy presente en los foros: mujeres migrantes, niños migrantes no acompañados, los dreamers, y por supuesto los temas de género. En general, este último ha venido creciendo con el tiempo y tal vez su impacto real sea el hecho que cada vez hay más mujeres en las Cámaras. Para 2015 había 44 senadoras de un total de 128 o sea el 34.37% y 211 diputadas de un total de 500 o sea un 42.4%²²⁸

3.7 OTROS IMPACTOS

En el caso de México, el ejemplo que nos ha tocado más de cerca vivir es el de los gobiernos de México y Cuba, después del famoso “comes y te vas” (que según Jorge Castañeda fue una invención del periodista mexicano Carlos Marín) y la casi ruptura de relaciones entre los dos países. En medio de esta crisis política, en ocasión de la IX Reunión Interparlamentaria, El Presidente del Senado con una delegación que reunía a la clase política de primera línea de todos los partidos, visitó La Habana dando un mensaje de búsqueda de reconciliación después del tremendo desaguisado provocado por el Presidente Vicente Fox.²²⁹

En los discursos inaugurales, tanto el Senador Manlio Fabio Beltrones, entonces Presidente del Senado, como el Dip. Ricardo Alarcón de Quezada Presidente de la Asamblea del Poder Popular de Cuba, refrendaron los lazos de amistad y fraternidad de los dos países, “pese a los desencuentros entre los gobiernos, y reiteraron su compromiso y voluntad de contribuir a profundizar sus relaciones sobre la base del respeto mutuo y el irrestricto ejercicio de su soberanía.”²³⁰

²²⁸ Cámara de Diputados, *Las mujeres mexicanas rumbo a la paridad*, Centro de Estudio del Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Observatorio Comicios Electorales 2015, documento interno, 57 pp.

²²⁹ La delegación mexicana estuvo compuesta por: Senadores Manlio Fabio Beltrones (Presidente del Senado), Augusto César Leal Angulo, Ricardo García Cervantes, Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, Rosario Green Macías, María de los Ángeles Moreno Iruegas, Carlos Navarrete Ruiz, Yeidckol Polevnsky Gurwitz, Carlos Sotelo García, Gabino Cué Monteagudo, Dante Alfonso Delgado Rannauro y Alberto Anaya Gutiérrez, más diputados de primera línea, tales como Gustavo Madero, César Duarte Jáquez, entre otros.

²³⁰ Senado de la República, *La diplomacia parlamentaria del Senado de la República en la LX Legislatura*, México, D.F. Ediciones del Senado, p 201

Ésta fue básicamente una reunión de resultados políticos en la cual se pudieron lograr acuerdos de posiciones mutuas, candidaturas para organismos internacionales, etc., negociaciones que en ese entonces estaban cerradas para el Ejecutivo.

Igualmente, México entró en una relación muy tensa con el gobierno de Francia durante la presidencia del Presidente Felipe Calderón a causa del asunto de una presunta secuestradora francesa presa en México. El problema se hizo a tal grado grave que obligó a los dos gobiernos a suspender el año de México y Francia, que se había organizado con mucha anticipación.

El Congreso mexicano organizó una visita de “buena voluntad” a la Asamblea Nacional y al Senado francés sin que de hecho hubiera algún tema fijado de antemano. La intención de la delegación mexicana fue dejar claro que el poder Legislativo mexicano no tenía ninguna intención de empeorar el problema y que estaba dispuesta a seguir trabajando en el marco de las relaciones parlamentarias.

Aunque estas acciones no se dieron en el marco de los foros parlamentarios, justo es incluirlas toda vez que se trata de relaciones parlamentarias bilaterales que contribuyeron a suavizar momentos difíciles de la Política Exterior.

Una de las aportaciones del parlamentarismo a la Política Exterior, particularmente en el caso de México, es la oportunidad que crea a los parlamentarios de sumergirse y familiarizarse con los temas internacionales y especialmente entrar en contacto, no sólo con los temas que interesan más al país, sino con los personajes que pueden resultar decisivos para el tratamiento o solución de los mismos.

Por ejemplo, las tres comisiones actuales de la UIP dan la oportunidad de revisar en las dos reuniones anuales los temas cruciales que enfrenta el mundo y las propuestas de solución. Aunque son documentos no vinculantes, la UIP ha exhortado a las delegaciones a presentar los resultados de cada Asamblea a los plenos nacionales.

El conflicto Árabe-Israelí ha sido tal vez el que más atención ha recibido en los foros parlamentarios, aunque los resultados no han sido muy exitosos. Desde el siglo pasado ha sido un tema recurrente en la Unión Interparlamentaria, en la Unión Europea, etc. Igualmente,

a nivel individual se ha aportado una gran dosis de apoyo a la paz. Desde premios Nobel de la Paz, pasando por parlamentarios canadienses que respaldaron profundamente la creación de la Corte Penal Internacional y el Tratado de Minas-Antipersonal.

La cooperación técnica entre parlamentos es muy importante, sobre todo para aquellos que recién salen de conflictos. En este caso, son los parlamentos de países desarrollados los que más apoyan. El proyecto lanzado por el Bundestag alemán: “Parlamentarios protegen Parlamentarios”, por medio del cual parlamentarios alemanes intervienen a favor o a nombre de sus homólogos de otros países, en donde sus derechos humanos estén en riesgo. Otro ejemplo. El Parlamento de la República de Corea ha ofrecido apoyo para la reconstrucción de Iraq y el Presidente del Parlamento de Noruega ha establecido un grupo de trabajo parlamentario para cooperar con parlamentos de los nuevos países de la ex Yugoslavia.²³¹

3.8 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 3

Parte medular de este trabajo es saber en dónde está situada jurídicamente la diplomacia parlamentaria, de acuerdo con el Derecho Internacional. Igualmente, hablar de nuevos actores se ha hecho casi una costumbre pero sin llegar a las características fundamentales de los mismos. Sus retos, sus debilidades y fortalezas, así como sus aportaciones nos dan una idea del momento que viven los congresos y lo que han impactado en la vida internacional de los Estados.

Hoy que la diplomacia tradicional pasa por cambios sustantivos por la revolución de las tecnologías de la información que han hecho que la Política Exterior sea ya abierta y que muchos otros protagonistas intervengan en el exterior, el tema es cómo podrían los parlamentarios tener una presencia de mayor impacto en los grandes temas de la humanidad. El momento es el mejor toda vez que la sociedad, diversa como es, requiere de otras voces para tratar los temas que están afectando la estabilidad del mundo.

²³¹ IPU, *Parliamentary Involvement ...*, p. 28

Desafortunadamente, los gobiernos no pueden resolver por sí mismos los problemas que se presentan y los políticos y sus partidos ya no gozan de la credibilidad que en algún momento tuvieron, incluidos los parlamentarios. Esto les resta posibilidades a todos.

Lo que si nos queda claro es que la presencia de los foros parlamentarios internacionales es una acción irreversible y no desaparecerá de las relaciones internacionales de aquí en adelante. Es ya un elemento ineludible. Así lo han entendido los Estados y en ese sentido se está moviendo en el mundo.

CAPITULO 4.- EL CASO DE MÉXICO. EL TRÁNSITO DE UN PRESIDENCIALISMO TODOPODEROSO AL DE UN CONGRESO FORTALECIDO Y MÁS INDEPENDIENTE.

4.1. INTRODUCCIÓN

Antes de comenzar este capítulo, es importante hacer un paréntesis para introducir una hipótesis que aplica a México en la medida en que los datos obtenidos fueron recabados de la encuesta del Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE) *México, las Américas y el mundo 2004-2014*²³². La hipótesis de la cual partimos es que la forma de ver la Política Exterior es diferente si se la mira desde el Parlamento o si desde el Poder Ejecutivo.

Partimos de la base que el interés por el tema internacional ha venido disminuyendo en México entre los ciudadanos. Es decir que el interés en Política Exterior ha venido perdiendo peso en la opinión pública.

De acuerdo con la encuesta ya mencionada, “Aunque entre 2004 y 2014 el interés del público en noticias sobre la relación de México con otros países ha sido cercana al 54%, en el último levantamiento, 60% de la población dijo sentirme interesada en “asuntos nacionales” y sólo 45% en asuntos internacionales.”²³³

Esto es importante porque el legislador responde al interés de su electorado y la encuesta le da los elementos, la información disponible para una década sobre los cambios y las continuidades de la opinión pública de los mexicanos en temas de Política Exterior.

Por eso decimos que es una manera de ver las relaciones internacionales de una manera diferente: la diplomacia formal la ve desde la visión clásica de la Política Exterior y la parlamentaria desde

²³² CIDE, *México, las Américas y el mundo 2004-2014*, México, Ed. CIDE, primera edición junio 2015,

²³³ CIDE, *Op. Cit.* P. 15

temas internacionales con impacto en su vida diaria, es decir desde la óptica de los votantes.

Por otra parte, la diplomacia formal implica conocimiento pleno de los temas, por lo cual es difícil que sea inclusiva. Se entiende entonces que el diseño de la Política Exterior requiere de gente que sepa de los temas internacionales desde el estudio continuo de los mismos.

Los mexicanos perciben que los asuntos mundiales afectan más al país que a las propias personas; no obstante desean una Política Exterior que mejore su bienestar personal y la seguridad nacional.²³⁴

Para el público y los líderes mexicanos,²³⁵ los asuntos mundiales afectan más a México que a ellos mismos en su vida diaria. “Así, según la población, los asuntos que afectan “mucho” y “algo” a México son el narcotráfico y el crimen organizado y los desastres naturales (91% ambos) y los asuntos que afectan a su persona son las crisis económicas en el mundo (85%) y el cambio climático (84%). Los asuntos que menos afectan a México son: terrorismo internacional (74%), las armas nucleares (73%) y las guerras en otros países (70%) y los asuntos que menos afectan a las personas son: terrorismo internacional, armas nucleares (ambas 61%), la migración internacional (57%) y las guerras en otros países (55%).²³⁶

De allí que con la información de la encuesta se puedan sacar algunas conclusiones en relación con la agenda de la diplomacia parlamentaria en general y de los propios foros en particular.

Por ejemplo, si la migración internacional no es un tema que afecte a las personas, seguramente si lo es el tema de los niños migrantes no acompañados. O sea, que mientras para la diplomacia formal la migración internacional es prioritaria, no lo es para las personas, aunque si lo sería en lo que se refiere a los niños.

Un tema que no hay que dejar pasar es que los mexicanos con educación universitaria tienen más interés tanto en temas nacionales como internacionales.

²³⁴ *Ibidem*, p. 17

²³⁵ La encuesta introduce dos categorías: población en general y líderes.

²³⁶ *Ibidem*

El mexicano, señala la encuesta, está menos informado sobre lo que ocurre en el mundo que una década atrás.²³⁷

Finalmente, porque no es la intención aquí hacer un recuento de los resultados de la encuesta, es importante mencionar que tanto para la mayoría de la población cuanto para los líderes, Estados Unidos es principalmente un socio de México.

¿Cómo bajar los temas internacionales que las cancillerías negocian a lo local para que la gente del común se interese más en ellos?

Una recomendación para los legisladores sería que hicieran el cruce de los temas internacionales y los de su localidad y ver cuantos foros los están tratando y cómo. Como dice Silvia Hernández: “cualquier legislador es apto para participar en las cuestiones internacionales”²³⁸

4.2 EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO DE FINES DEL SIGLO XX

Nuevos y viejos actores han irrumpido en las últimas décadas en el escenario internacional por efecto, entre otros, del fenómeno de la “globalización”. Destacan, en particular, el Poder Legislativo y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), la cual incluye a viejos actores como los partidos políticos, las asociaciones empresariales, laborales, religiosas, académicas y sobre todo, a las llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONG). Otros nuevos actores internacionales de creciente peso son los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, este capítulo lo centraré en el Congreso mexicano, tanto por el peso que ha adquirido en las últimas décadas, como por su desempeño parlamentario a nivel internacional.

En el período posrevolucionario se constituyó un sistema político peculiar en México, caracterizado por la hegemonía de un partido único en el poder y por rasgos centralistas y corporativistas que, en materia de Política Exterior, se traducían en la ejecución de acciones poco cuestionadas. El hecho de que un partido político predominara en las cámaras y fuera el mismo en el Ejecutivo, daba un holgado

²³⁷ *Ibidem* P. 32

²³⁸ Entrevista a Silvia Hernández

margen de maniobra para cualquier asunto que se tratara de negociar. La apertura económica y, gradualmente la política, favorecieron la transición del sistema político mexicano hacia una democracia más participativa.

Como resultado de la transformación del sistema político mexicano el Poder legislativo incrementó su papel en la vida política nacional. La sociedad mexicana de fines del siglo XX y principios del XXI compleja y plural como es ahora en sus reivindicaciones y formas de organización social y política, empezó a reconocer al Congreso de la Unión, como un medio de representación de sus intereses, aunque con el tiempo la conservación de esa confianza se ha convertido en uno de los retos políticos más grandes. Lo anterior aunque duro de decir, no es privativo de México y es un fenómeno que se advierte en muchos otros países.

Si bien la Legislatura que emanó de la elección de 1988 fue de alguna manera inusitada por el aumento de los legisladores de oposición, le siguieron dos más de predominio priista, y el parteaguas fue la 57 Legislatura de la Cámara de Diputados, producto de los comicios de julio de 1997. Es ésta la que verdaderamente provocó un cambio en la composición del poder político y obviamente, en los personajes que detentaron los mayores pesos políticos, al perder la mayoría el PRI, con 239 diputados. En el Senado, es en la 60 legislatura cuando el PRI perdió la mayoría relativa que hasta entonces tenía.²³⁹

Para los fines de este estudio, estos acontecimientos fueron muy importantes en la medida que dieron lugar a iniciativas de ley, puntos de acuerdo, etc. que aunque no todos fructificaron, modificaron el manejo de la Política Exterior hasta entonces conocido. Es el Congreso que increpa al Ejecutivo y lo insta a tener una posición nacionalista y de defensa de la soberanía de México. Es el Ejecutivo de esos años también el que más se acerca a América del Norte y a Europa (con dos tratados de libre comercio y cooperación) y más se aleja de América Latina y ésta de México.

²³⁹ Canto González, María Amparo, *México, la Política Exterior del Poder Legislativo*, XIV Foro Nacional de Política Exterior, Facultad de Ciencia Políticas y Sociales, UNAM, México, 2006

4.3 LA POLÍTICA EXTERIOR DESDE EL PODER LEGISLATIVO. EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

En la Constitución de 1824 se otorgó al Senado la facultad de aprobar los nombramientos diplomáticos mientras que las 2 cámaras aprobaban los tratados celebrados por el Ejecutivo. En 1874 mediante adiciones y reformas a la Constitución de 1857 se otorga al Senado la facultad exclusiva y adicional de aprobar Tratados y convenciones diplomáticas que celebra el Ejecutivo. Posteriormente, la Constitución de 1917 amplió las facultades del Congreso en Política Exterior – entre ellas, la de expedir leyes de organización al Cuerpo Diplomático y Consular pero ratificó la exclusividad del Senado en la materia. En la reforma de 1977 se concede al Senado una nueva facultad, también exclusiva, el análisis de la política exterior que conduce el titular del Ejecutivo.

De hecho, para poder llevar a cabo el análisis se precisa de un trabajo continuo que trasciende el limitado ámbito del Informe del Ejecutivo y el Informe de Labores del Secretario del ramo. Esta tarea de control y supervisión tiene como objetivo servir como mecanismo de control, pero también de contrapeso a la función de dirección de la Política Exterior del Ejecutivo.

El sistema político presidencialista mexicano implica, *de jure*, que le corresponde al Presidente dirigir la Política Exterior (*Artículo 89-X de la CPEUM*) sin más limitación que los principios, por lo que los resultados, repercusiones y sus consecuencia son de su responsabilidad.²⁴⁰

Hasta ahora la función de la Cámara de Senadores, (de facto la Cámara de Diputados participa aunque sea una función exclusiva del Senado) ha sido la de analizar la Política Exterior del Ejecutivo, así como todo lo concerniente a los tratados (Artículo 76, I) debido a lo cual la interpretación de la palabra analizar, se ha entendido siempre que no implica ni el diseño, conducción y ejecución de la política exterior, sino sólo aquella de cuestionar, ya sea verbalmente o por escrito, aquellas acciones con las que estén o no de acuerdo.

²⁴⁰ Velasco Pufleau, *Op. Cit* p. 130 a 134

Durante la LVIII Legislatura, el Partido de la Revolución Democrática intentó abrir un debate en torno a la palabra analizar con el objetivo de ampliar la interpretación que hasta entonces se le había dado, lo cual no tuvo ninguna repercusión. Igualmente, se abrió el debate sobre los tratados y convenciones que hasta entonces sólo permitían al Senado aprobarlos, término que en el año del 2011 cambió a "...así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas de los mismos."²⁴¹

La Dra. Velasco dice que "La existencia del sistema presidencial en México también se traduce, *de jure*, en que al Congreso mexicano no se le confiere ninguna facultad constitucional expresa para llevar a cabo un control de constitucionalidad o de legalidad de los actos realizados por el Ejecutivo Federal en Política Exterior."²⁴²

De facto, el Senado sí está en posibilidad de ejercer un control parlamentario sobre el Ejecutivo, aunque no sea severo. No lo estuvo antes porque la simbiosis entre los dos poderes era tal que marcó la conducta de los dos Poderes por muchos años. Nadie podría negar la subordinación del Congreso al Presidente de la República, en un presidencialismo todopoderoso como el que nos tocó vivir en México. El propio contenido de la Política Exterior en los documentos básicos del Partido en el poder reflejaban los mismos contenidos del programa del Ejecutivo.

Las propias comparecencias en el Senado en materia de Política Exterior no tenían la intención real de analizarla, sino, en general, de ponderarla. Sin embargo, hay que reconocer que, teniendo la Secretaría de Relaciones Exteriores un cuerpo de funcionarios tan bien formado, tampoco puede hablarse de un ejercicio descuidado y carente de significado, por lo que se ha dicho siempre que la Política Exterior mexicana goza de gran prestigio por su solidez y coherencia.

En el caso de México, el tema de la Política Exterior siempre gozó de aceptación generalizada de los legisladores puesto que todos pertenecían al mismo Partido. No es hasta los años noventa-, cuando se empiezan a dar discrepancias con los senadores representantes de

²⁴¹ Senado, *Marco Jurídico*, p. 74

²⁴² Velasco P, *Op. Cit.* p. 133

la izquierda (dos del Distrito Federal y dos de Michoacán) que la Política Exterior ya no goza del consenso generalizado. Ni que decir, a partir del año 2000, con más partidos representados en el Senado y el partido hegemónico hasta ese año en la oposición, que verdaderamente se ha convertido en una caja de resonancia de las fuerzas políticas en él representadas.

El impacto de la nueva agenda global en los debates parlamentarios ha llevado a que las atribuciones del Senado, hayan sido y sigan siendo hoy día objeto de revisión, hacia una mayor participación de esta Cámara en la Política Exterior, tales como la revisión de algunos principios, especialmente el de no intervención (aunque este punto no ha tenido consenso); o la incorporación de nuevos principios, como se hizo en el 2011 al reformarse el artículo 89 para incluir en la redacción “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos”. Otras propuestas o iniciativas se han referido a la necesidad de tener una política exterior de Estado.

La reforma más importante hasta entonces había sido a la fracción X del artículo 89 constitucional y que corresponde al cambió en la facultad otorgada al Ejecutivo para dirigir las negociaciones diplomáticas, sustituyéndola por la actual que establece la facultad de dirigir la Política Exterior y de conducirla conforme a los principios que la propia Carta Magna consigna, incluidos en 1988.

De acuerdo con el entonces Senador César Camacho, si bien se le otorgó al Presidente la responsabilidad sobre las relaciones internacionales de México, a la vez, se señaló que tal atribución no sería discrecional, sino que se sujetaría a los principios de la propia Constitución. Aún más, y en referencia a la reforma de 1977, catalogada como una de las funciones de control que estableció la facultad para que el Senado “analice” la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes del Presidente y del Secretario del Despacho correspondiente, Camacho estimaba que “... y por supuesto a la función sancionadora del Senado que, aquí

también pasó, por efecto de dicha reforma, a ser instancia de aprobación y no sólo de ratificación.”²⁴³

Camacho va más allá al decir que de “analizar la política exterior”, se colige la posibilidad de que este órgano colegiado decida aprobar o no la gestión del Ejecutivo en la materia y a partir de su análisis, proponer medidas encaminadas a mejorar o corregir lo observado.²⁴⁴

Por el contrario, el Profesor Bernardo Sepúlveda Amor no comparte esa visión al señalar que los términos constitucionales no son precisos y que no definen la naturaleza y los alcances del término a analizar.²⁴⁵

Durante las últimas legislaturas empezó un proceso para cambiar algunos preceptos que hasta entonces habían sido intocables por razones básicamente políticas, pero que al abrirse el abanico partidista no quedó más remedio que someterlos al debate. Así, los términos en lo que a los permisos que se otorgan al Presidente para ausentarse del territorio nacional conciernen, que hasta principios del siglo XXI precisaban del permiso del Congreso, se cambiaron para señalar, en el Artículo 88 de la Constitución, que

“El Presidente “podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.”²⁴⁶

Igualmente se buscó incluir en la ratificación de los nombramientos a los representantes de México en el exterior la evaluación de su desempeño, iniciativa que hasta ahora no ha tenido ningún avance.

Por otro lado, la Reforma Político-Electoral del 2014, estableció en el Artículo 76, fracción II (facultades exclusivas del Senado)

²⁴³ Camacho Quiroz, César *El Congreso mexicano: su nueva participación en la toma de decisiones de política exterior*, ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales AMEI, Guadalajara, Jalisco, 25 de octubre del 2002, s/p.

²⁴⁴ Ibidem

²⁴⁵ Nota tomada de la Gaceta del Senado del martes 24 de febrero del 2015, Gaceta LXII/3SPO-90/52939 en la Iniciativa de la Sen. Dolores Padierna para modificar la Constitución en materia de política exterior

²⁴⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 88, p. 81

“Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones Exteriores; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;”²⁴⁷

El Artículo 89, Facultades y Obligaciones del Presidente, se lee:

“ II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;”²⁴⁸

La Reforma, de hecho, faculta al Presidente de la República para formar un **gobierno de coalición con cualquiera de los partidos políticos** representados en el Congreso. Esto reconoce la necesidad de crear mejores formas de colaboración entre los Poderes Ejecutivo y

²⁴⁷ Ibidem, Art. 76

²⁴⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Legislativo que faciliten los acuerdos necesarios para transformar al país.

Para fortalecer el equilibrio que existe entre el Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo la reforma prevé que, en caso de optar por un gobierno de coalición, el Senado ratificará todos los secretarios de Estado, con la excepción de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y Marina; cuando no se opte por un gobierno de coalición, el Senado ratificará al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Cámara de Diputados al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Se entiende entonces que cuando se trate de un gobierno de coalición no se ratificará al Secretario de Relaciones Exteriores, pero en el caso contrario sí deberá someterse al Senado la ratificación. Sin embargo, como la Ley que regula los gobiernos de coalición todavía no se emite, hay que esperar y ver cuáles serán las disposiciones que contenga.

4.4 LAS INICIATIVAS DE REFORMA DE LA GESTIÓN DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Durante el año 2003, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, cuyo presidente provenía del Partido Acción Nacional, trabajó un proyecto de reforma constitucional en materia de Política Exterior para lo cual se convocó a un seminario con expertos, académicos y políticos en entidades como la ciudad de México, Monterrey y Puebla.

Las mesas del seminario fueron presididas por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos Sen. Sadot Sánchez Carreño del PRI, con el tema *Los derechos humanos en la Constitución Mexicana y en el Derecho Internacional*; por el Presidente de la Comisión de Justicia Sen. César Jáuregui del PAN, con el tema *Facultades constitucionales de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de Política Exterior y casos de excepción para las entidades federativas en la suscripción de derechos y obligaciones en el ámbito internacional* y el Senador Rutilio Escandón del PRD con el tema *El control de la*

constitucionalidad de las leyes y tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo.

La idea era que se debatiera lo que hasta entonces existía jurídicamente. Fue importante que el Senado empezara la revisión de algunos de los artículos de la Constitución que en concreto se concentraban en reformas a los artículos 76, 89, 104, 105, 117, 120, 124 y 133.

A pesar de que Acción Nacional no era mayoría en el Senado, aprovechó que la Presidencia de la República estaba en manos de su Partido y que el Canciller Jorge Castañeda estaba convencido que algunos de los principios de Política Exterior deberían ser analizados y reinterpretados, sobre todo el de no intervención.

Desde el principio de la administración del Presidente Vicente Fox, el Canciller dejó muy claro que habría que hacer una revisión de los principios contenidos en el Artículo 89, fracción X. No hay que olvidar tampoco la interpretación más amplia que el ex Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros Ghali hacía del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El Canciller sostenía que la defensa y promoción de los derechos humanos no era un asunto interno de cada país sino que tienen validez absoluta y universal y que de ninguna manera podría apelarse a la soberanía para justificar su violación. Afirmaba que en tanto que valores universales, la situación de los derechos humanos es una preocupación de la comunidad internacional en su conjunto y que, por lo tanto, su vigencia y respeto es un asunto de todos, sin significar injerencia alguna.²⁴⁹

Ya desde la anterior administración del Presidente Ernesto Zedillo había comenzado una práctica de acercamiento de la Política Exterior a la interior muy manifiesta. La propia Secretaria de Relaciones Exteriores Embajadora Rosario Green, al haber sido parte del Consejo Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y Senadora, entendió claramente que la Política Exterior era un seguimiento de la

²⁴⁹ Castañeda, Jorge, *57 Periodo de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*, Ginebra, Suiza, 20 de marzo del 2001

interior más allá de las fronteras y le dio a la tarea internacional del Senado un lugar que no había tenido antes.

En el año 1998 se formaliza en la Secretaría de Relaciones Exteriores una oficina de atención, entre otros asuntos, a los temas del Congreso, especialmente a los del Senado. Esta oficina marca el inicio de una relación más estrecha entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que hasta entonces se habían limitado a las larguísimas y muchas veces hasta repetitivas comparecencias de los Cancilleres.²⁵⁰

Es importante recordar que se empiezan a romper algunas reglas de la relación entre los dos poderes, que habría de dar lugar a una mayor atención, por parte de la Cancillería, a lo que ocurría a nivel legislativo.

Primero comenzaron los “peros” a algunos embajadores, sobre todo a aquellos que se encontraban alejados de los temas nacionales, aunque finalmente se acabara aceptándolos. Igualmente, a aquellos presuntos embajadores que, desde la perspectiva de algunos senadores, hubieran causado un daño al país o que, en el peor de los casos, no merecieran representarlo.

A la mente vienen los casos del designado en Holanda, a quien se le reprochaba desconocer el conflicto indígena de Chiapas, y no haberse siquiera tomado la molestia de visitar el área de conflicto, de acuerdo con los senadores de las Comisiones encargadas de su comparecencia.

En el caso del Embajador designado ante la OCDE, muy cercano al entonces Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se le culpaba de haber instrumentado el FOBAPROA y, sobre todo, de acuerdo con la izquierda en el Senado, no debía premiarse a alguien que había “hipotecado” al país.

Del último caso no se puede hablar porque no quedó rastro de la propuesta a su favor al retirarse toda la evidencia que lo indicara, pero sí hay que decir que fue la primera vez que el Senado rechazó un nombramiento de embajador del Presidente de la República, después hubo otros.

²⁵⁰ SRE, *Reglamento Interior*, 1998-1999

El propio Presidente hubo de sufrir el rechazo de las Cámaras que no le autorizaron su salida del país porque no consideraron importante su viaje a una reunión de la APEC. Éste fue el preámbulo de una relación menos subordinada del Legislativo hacia el Ejecutivo y que dio como resultado que se fortalecieran las áreas de atención de la Cancillería hacia el trabajo del Congreso en materia internacional.

Lo anterior puede interpretarse de dos formas: o bien fue un intento de no generar problemas entre los dos poderes o que no creciera el peso del Legislativo en materia internacional, accediendo a algunos cambios. Tampoco puede negarse que la Titular de la Cancillería había sido ya Senadora y una política activa a nivel nacional²⁵¹, lo cual le daba la sensibilidad suficiente para ir incorporando a senadores de todas las tendencias a los trabajos de la Cancillería.

Así, senadores de oposición de izquierda y derecha acompañaron a la Canciller a Bruselas en 1998 a presentar, ante el Parlamento Europeo, los argumentos para celebrar un Tratado de Cooperación y Libre Comercio con la Unión Europea, (de hecho era una coadyuvancia con la entonces Secretaría de Comercio encargada de la negociación), mismo que se firmó en 1998 y entró en vigor en el 2000.

Este es un paso muy importante en la medida que, si bien algunos legisladores habían acompañado al Titular del Ejecutivo a algunas giras, siempre se trataba de los Presidentes o miembros de la Gran Comisión y, en general, todos del PRI. Esto podemos interpretarlo como un avance para la diplomacia parlamentaria del Senado en su relación con el Ejecutivo.

De cualquier manera, no puede obviarse que fue el resultado de la presencia cada vez más plural de los legisladores y de la ausencia de un partido con mayoría suficiente para poder tomar decisiones solo. Viene entonces esta segunda etapa de revisión legislativa, que tuvo que ver con el creciente papel del Poder Legislativo en esta materia.

Casi todas las propuestas de reforma versaron en torno a los tratados y convenciones, su aprobación y reservas; facultades de los Estados

²⁵¹ Nos referimos a la Embajadora Rosario Green que le dio mucho impulso a la Diplomacia Parlamentaria, así como a la relación de la Cancillería con las Organizaciones no Gubernamentales.

en la materia y sobre todo la inconstitucionalidad de los acuerdos interinstitucionales; la jerarquía de las leyes, entre otras.

De hecho en lo que se refiere a los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, a partir de la gran cantidad de propuestas, se extendió, como ya vimos, la autorización senatorial a las fases correspondientes a la terminación de los tratados, la denuncia, la suspensión, la modificación, la enmienda, el retiro de las reservas, y a la formulación de declaraciones interpretativas que el Ejecutivo realice.

Incluso, durante las legislaturas LX y LXI, la Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República presentó, como dijimos antes, a nombre propio y de su grupo parlamentario, el 10 de febrero de 2009, una iniciativa para expedir una nueva Ley denominada Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados, así como la abrogación de la Ley de Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

Esta iniciativa (que hasta la fecha está en la congeladora del Congreso) se realizó por la necesidad de contar con la Ley Reglamentaria de Disposiciones Constitucionales que Norman la Celebración de Tratados (Artículo 76 fracción I y 89 fracción X) y evitar la dispersión normativa.²⁵²

Como puede apreciarse el tema de los tratados fue el que mayor preocupación le generó a los legisladores seguramente por los términos en los que el Artículo 76 Constitucional estaba redactado, que no daba mucho lugar a la participación del Senado en la negociación y conclusión de un tratado y sólo en la ratificación del mismo.

Otra batería de propuestas, que esta vez sí alcanzaron nivel de iniciativas, se presentaron y fueron más adelante que las anteriores. La más importante y audaz fue la que el Partido de la Revolución Democrática presentó para que el Senado contara con la facultad de aprobar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo.

²⁵² Centro de Estudios Internacionales del Senado de la República, *Análisis del proyecto de Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados, Serie Apuntes de Derecho Internacional*, Número 1, Ed. Senado de la República, México 2012 74 pp.

Es importante anotar que a medida que el presidencialismo empezaba a debilitarse, el Poder Legislativo se fortalecía y la práctica de la diplomacia parlamentaria cobraba nuevas fuerzas.

4.5 MARCO JURÍDICO ACTUAL

Las disposiciones constitucionales que se refieren a las relaciones exteriores no son muchas y se encuentran en los artículos 15, 76, fracción I, 89, fracción X, 104, fracción VIII y 133 de la Constitución Política. Por supuesto que los artículos 76, 89 y 133 son los más importantes en materia de Política Exterior. Sin embargo, en el Artículo 73 se establecen algunas facultades del Congreso que tienen que ver con el exterior, tales como:

Definir las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; declarar la guerra; expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración; dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera; expedir leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Consular mexicano; establecer contribuciones sobre el comercio exterior; expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la extranjera.

En lo que al Senado respecta, sus atribuciones, de acuerdo con Don Emilio O. Rabasa, tenían como propósito establecer un principio de colaboración con el Ejecutivo, en un ánimo de respeto al Pacto Federal. Señalaba que la actuación internacional compete, sin embargo, fundamentalmente al Ejecutivo y para ello debería contar con la concurrencia del Legislativo. Esta cita (pendiente de corroborar) corresponde a otro momento de la Política Exterior, pero que refleja fielmente el peso que tuvo el Ejecutivo hasta que la pluralidad entró a las Cámaras.

Al Senado le corresponde, de acuerdo con el Artículo 76, fracción I de nuestra Ley Fundamental, analizar la Política Exterior desarrollada por

el Ejecutivo Federal tomando como base los informes anuales y del Secretario del Despacho,²⁵³ así como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Asimismo, le compete ratificar los nombramientos de los agentes diplomáticos, cónsules generales; autorizar al Ejecutivo también para 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 otra potencia, por más de un mes, en aguas nacionales y a consentir para que el Presidente pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

4.6 LAS COMISIONES DE RELACIONES EXTERIORES

En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²⁵⁴ se consigna en los Artículos 39, numeral 2 que la Cámara de Diputados contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones y entre las comisiones se cuenta a la Comisión de Relaciones Exteriores y en el 85, numeral 1, enuncia que la Cámara de Senadores contará igualmente con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones; el Artículo 90 numeral 1 incluye como parte de las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores a la de Relaciones Exteriores y el Artículo 104, numeral 4 menciona que, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno podrá constituir “grupos de amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con

²⁵³ La interpretación hasta el año 2000 era que el Secretario debería comparecer dos veces en el Senado: una para la Glosa del Informe Presidencial y otra para presentar su propio Informe de Labores. Sin embargo, esta práctica desapareció durante la época del Canciller Castañeda por la mala relación que tenía con los senadores de la Legislatura LVIII.

²⁵⁴ La Ley se emitió el 31 de agosto de 1999 y durante los siguientes años se empezaron a plantear los cambios a los reglamentos de las dos Cámaras.

órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.²⁵⁵

"Las funciones de la Comisión de Relaciones Exteriores (del Senado) son producto de la costumbre y práctica parlamentaria y han sido adoptadas por consenso por todos sus integrantes. Se pueden destacar que son siete las funciones básicas... (entre otras) 4. Organizar las actividades de representación de México en las reuniones internacionales de parlamentarios y 6. Coordinar sus actividades con las de la Comisión de Relaciones de la Cámara de Diputados así como con los demás mecanismos que se relacionen al ámbito internacional de ambas cámaras, a efecto de mantener congruencia en las posturas del Congreso General en materia de Política Exterior."²⁵⁶

"La Comisión de Relaciones Exteriores del Senado,²⁵⁷ coordina la parte sustantiva de la Política Exterior y atiende directamente la participación de México en los foros parlamentarios internacionales."²⁵⁸, como consecuencia de esa facultad constitucional. Sin embargo, no siempre es así. Efectivamente, aunque en el Artículo 95 de la Ley Orgánica del Congreso se consigna que las Comisiones se pueden subdividir según las necesidades del despacho de los asuntos, el problema es que no se subdividen sino que todas tienen el mismo rango y, por lo tanto, ninguna está por encima de la otra. Los temas a menudo se empalman y se desahogan de manera desorganizada.²⁵⁹

Durante las Legislaturas LVIII y LIX hubo un intento de darle cierto orden que no prosperó. Se planteó que la Comisión de Relaciones Exteriores, la General como se le llama, fuera la cabeza y el resto subcomisiones. En la Legislatura LX se propuso dar a la Comisión

²⁵⁵ Durante las Legislaturas LVIII y LIX, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores determinó que el Senado no tendría más grupos de amistad por ser éstos básicamente de relaciones sociales y no de temas de fondo como lo requerían las entonces 7 comisiones de Relaciones Exteriores (en 2012 ya eran 8) y el Senado mismo y que en su lugar se crearían Grupos de Coordinación, mismos que nunca se formalizaron. Esto dio lugar a que las Comisiones de Relaciones Exteriores se fortalecieron y acapararan los temas de cada uno de los países de la región, incluso a nivel bilateral. La Cámara de Diputados optó por el fortalecimiento de los Grupos de Amistad.

²⁵⁶ Solana, Fernando, *Seis años de diplomacia parlamentaria 1994-2000*, p. 39

²⁵⁷ Que en realidad no es una sino ocho actualmente

²⁵⁸ Solana, *Op. Cit.*, p. 15

²⁵⁹ Hasta el 2016 la situación sigue siendo la misma, ya que ninguna tiene supremacía sobre la otra.

General tareas de emisión de leyes en la materia y la operación de la diplomacia parlamentaria a las demás. Tampoco prosperó.

La ausencia de una normatividad, aunque fuera como “Acuerdos de Caballeros” hace difícil tomar decisiones y creemos que no hay voluntad política para llegar a algún arreglo. En realidad puede hablarse de una decisión de los partidos políticos de no perder espacios para sus legisladores, toda vez que resulta mucho más importante ser cabeza de una Comisión y no de una Subcomisión.

Lo curioso del caso es que las comisiones de Relaciones Exteriores han recaído casi todas en mujeres. De las 8 existentes en la Legislatura LXII 6 estaban en manos de mujeres y 2 en hombres.

4.7 FACULTADES DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO EN MATERIA DE DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

El Artículo 66, Numeral 1 e, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Mesa Directiva del Senado tendrá como facultad conducir la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional.

La definición que se recoge en el Título noveno, Capítulo primero, De la Diplomacia Parlamentaria y las Relaciones Internacionales, en su Artículo 280, de la Diplomacia Parlamentaria es la siguiente:

“1. La Diplomacia Parlamentaria es la actividad desarrollada por el Senado, por sí mismo o como parte del Congreso de la Unión, en sus relaciones con parlamentos, congresos, cámaras o asambleas legislativas de carácter nacional de otros países, y con las organizaciones internacionales que los agrupan.”²⁶⁰

La definición responde a la que en general aceptan casi todos los países. Sin embargo, se hace la diferencia con las relaciones internacionales en el siguiente numeral:

²⁶⁰ Senado de la República, LXII Legislatura, *Marco Jurídico*, ed. Senado de la República, Decima primera Edición, febrero 2014, México, D.F. 439 pp. P. 416

“2. De manera unicameral o como parte del Congreso de la Unión, el Senado y sus órganos participan en el ámbito de las relaciones internacionales al recibir visitas de delegaciones parlamentarias, de jefes de estado o de gobierno, de agentes diplomáticos, o autoridades de otros países y de representantes de organismos internacionales. También constituyen relaciones internacionales del Senado las visitas oficiales de sus integrantes al extranjero, como parte de delegaciones o representaciones integradas al efecto.”²⁶¹

Esta separación coincide con la clasificación que el Euro Diputado de Puig nos presentó en su trabajo *Los Parlamentos Internacionales*, al especificar claramente cuáles son las organizaciones que sí califican dentro del parlamentarismo internacional y las actividades que los Congresos realizan como parte de sus relaciones internacionales.

En el número 3, se señala el apego a los principios normativos de la política exterior mexicana, tanto en el ejercicio de la diplomacia parlamentaria como en las relaciones internacionales.

La diferenciación entre la diplomacia parlamentaria y las relaciones internacionales es importante porque mientras la primera es aquella que sólo los parlamentos pueden llevar a cabo, Georg Schwazenberger nos dice que las relaciones internacionales son las relaciones entre grupos, entre grupos e individuos, que afectan de modo esencial a la sociedad internacional en cuanto tal.²⁶² Las relaciones internacionales estudian a la sociedad internacional. Sus objetos son la evolución y estructura de la sociedad internacional; los individuos y grupos que se ocupan activa o pasivamente en este nexo social; los tipos de conducta en el medio internacional; las fuerzas que operan tras la acción en la esfera internacional y los modelos de las cosas futuras en el plano internacional.²⁶³

Qué bueno que el Senado se plantee participar en las relaciones internacionales porque eso implica una mayor presencia, así como objetivos más amplios.

Las actividades de la diplomacia parlamentaria están descritas en el Artículo 281 del Reglamento del Senado: reuniones

²⁶¹ *Marco Jurídico, Op. Cit.*, p. 416

²⁶² *Schwazenberger, Op. Cit.* p. 4

²⁶³ *Ibidem.* p. 3

interparlamentarias; comisiones mixtas o de grupos de amistad; participación en foros interparlamentarios; foros internacionales gubernamentales; observación electoral o reuniones de organizaciones interparlamentarias de las que el Senado no forma parte y de organismos intergubernamentales de los que el país no es integrante²⁶⁴

Las atribuciones de la Mesa Directiva del Senado en la materia están contenidas en el Artículo 283, numeral 1, párrafos I al IX.²⁶⁵

4.7.1 Coordinadores entre las dos cámaras

La primera de estas atribuciones tiene que ver con el establecimiento de las bases de coordinación con los órganos de la Cámara de Diputados para desahogar conjuntamente las actividades del Congreso de la Unión en estas materias.

De hecho, el antecedente es el acuerdo que hace muchos años tomaron las Cámaras, sin que a la fecha se haya formalizado, para que el Senado presida las delegaciones en el exterior y la Cámara de Diputados organice y encabece los eventos internacionales en el interior del país, que más bien fue un acuerdo político. Se dijo que tales reuniones eran muy costosas y que la Cámara de Senadores, a pesar de tener facultades exclusivas en la materia, no podría solventar los gastos.

Esto, de alguna manera ha creado algunos desaguisados por la falta de normatividad. En la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, su entonces presidente Sen. Jesús Galván Muñoz presentó, en marzo de 2004, un proyecto de Reglamento y reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que entre otras disposiciones contemplaba en su artículo 13, reglamentar que la Cámara de Diputados presidiera la delegación mexicana cuando se tratara de organizar las reuniones de organismos internacionales en territorio nacional. Igualmente, señalaba que la

²⁶⁴ *Marco Jurídico*, p. 416

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 417

determinación para que el Congreso de la Unión forme parte de los organismos interparlamentarios permanentes era facultad de la Cámara de Senadores.

Esta propuesta de Reglamento planteaba también como funciones de la Comisión de Relaciones Exteriores coordinar con el órgano correspondiente de la legisladora y con la Comisión de Relaciones Exteriores específica que corresponda, los eventos internacionales de organismos interparlamentarios en los que participen delegaciones congresionales, incluidas las interparlamentarias que se lleven a cabo en México y cuya organización y presidencia la realice la Cámara de Diputados.

El Reglamento del Senado no incorporó ninguna disposición al respecto y la regla actual sigue el acuerdo no escrito. El Reglamento en el Artículo 281, Numeral 2, sólo dice: "Cuando el Senado participa con la Cámara de Diputados en la integración de delegaciones y representaciones, o en la formación de grupos para el desarrollo de acciones de diplomacia parlamentaria, lo hace conforme a los acuerdos bicamarales correspondientes."²⁶⁶

Esto, sin embargo, es solamente una parte porque las bases de coordinación tienen que ver con el número de delegados y la distribución de los temas. Lo anterior se acuerda en reuniones de coordinación que las Cámara organizan y en donde se determinan números y participantes.

Solana dice que "... aun 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."²⁶⁷

Solana justifica el tema en la cortesía parlamentaria que debe existir entre ambas cámaras.

²⁶⁶ Senado de la República, *Marco Jurídico*, LXII Legislatura, p. 416 y 417

²⁶⁷ Solana, Fernando, *Op. Cit.*, p. 33

El número de participantes a veces puede generar problemas entre las partes, pues a veces los foros internacionales son muy rígidos respecto de la cantidad de delegados que un país puede tener. Es el caso de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en cuyo Reglamento se señala que los delegados para miembros de pleno derecho y observadores serán 6 propietarios y 6 suplentes. El Senado siempre se ha quedado con 4 delegados propietarios y dejado 2 a la Cámara de Diputados con igual nivel, lo cual ha creado fricciones entre las Cámaras porque los Diputados no ven con igual rango las suplencias.

En cuanto a los temas, la coordinación entre las Cámaras es más fácil que adentro de ellas porque siempre hay más partidos representados y todos quieren tener su momento de “fama”. De allí que las reuniones previas sean tan importantes.

4.7.2 Reglas de integración y funcionamiento de las delegaciones

Una segunda atribución, que es quizás la más difícil, es la propuesta al Pleno de las reglas para la integración y el funcionamiento de las representaciones en las que participan senadores ante las organizaciones interparlamentarias permanentes.

Un primer asunto es precisamente atribuir la calidad de permanente a las delegaciones, que afortunadamente ya ocurre.

Las reglas para la integración y el funcionamiento de las representaciones son inexistentes y la integración se basa en la representatividad que los partidos tienen en el Senado para determinar cuántos delegados les tocan por foro, sin contar que también la Cámara de Diputados reclama su derecho a tener representantes en los foros. México pertenece a 20 foros parlamentarios internacionales que requieren delegaciones permanentes, pero que cada uno tiene un peso diferente.

Los foros son: la Unión Interparlamentaria, (7 miembros); Globe International, (7 miembros); La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (8); Grupo Mexicano de

Parlamentarios por el Habitat (11); Seminarios Parlamentarios de Alto Nivel. Red de Parlamentarios de la OCDE, (8); Parlamento Latinoamericano, (5 miembros por Comisión más dos de los órganos directivos); Parlamentarios por las Américas, (6); Confederación Parlamentaria de las Américas, (9); Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones, (1); Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe; Parlamento Centroamericano (observadores); Conferencia Parlamentaria de Asia Pacífico sobre Medio Ambiente y Desarrollo, (4); Foro Parlamentario Asia Pacífico, (7); Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (8); Asamblea Parlamentaria EuroLatinoamericana, (3); Foro Parlamentario Iberoamericano, (3); Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea, (8); Foro Permanente de Diálogo Parlamentario México-China, (5); Comisión de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, (5) y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (6).²⁶⁸

Sin embargo, los foros pueden no ser los mismos durante o entre legislaturas dependiendo de las inclinaciones regionales de los Presidentes de las Comisiones o de los líderes parlamentarios. Pueden aumentar o disminuir como se ha hecho en el pasado.

El número de parlamentarios que participan en los foros es significativo de la importancia que se les da, sin omitir, como en el caso de México, que todo depende de las fuerzas políticas representadas en el Congreso que en la lógica política deriva de las mayorías y de las minorías. Ocurre muy a menudo que tal representatividad política resulta, en general, en números por encima de la propia normatividad de los foros.

La Unión Interparlamentaria, por ejemplo, supuestamente tiene un tope de hasta 11 miembros para la Asamblea de verano y 9 para la de otoño para México, contando ambas Cámaras. Sin embargo, esto nunca es así y sobrepasa siempre el número de delegados haciendo uso de toda suerte de representaciones de otros foros o de la figura de observador para cubrir las cuotas políticas.

²⁶⁸ Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”, *La acción internacional del Senado en Asambleas Parlamentarias, organismos internacionales y reuniones interparlamentarias*, Ed. Senado de la República, México 2014, 41 pp.

El Congreso mexicano no es el único que tiene un gran número de participantes. El Parlamento inglés tiene también una participación grande. Del 2002 al 2003, 66 miembros de parlamentos participaron en sólo 4 asambleas regionales: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the Parliamentary Assembly of the Western European Union, the Parliamentary Assembly of the OSCE and the NATO Parliamentary Assembly. Los delegados atendieron 235 reuniones de Comité y 11 sesiones plenarias. Los franceses atienden también estas 4 asambleas aunque no tan numerosamente porque tienen delegaciones permanentes.²⁶⁹

El Parlamento Latinoamericano tiene un exceso de reuniones, a pesar de haber disminuido sus comisiones de 21 a 13, pero que reunidas dos veces por año, más las Asambleas y reuniones extraordinarias dan un número superior a 30. Nadie duda de la importancia del Parlatino para todos los países latinoamericanos y del Caribe desde su nacimiento en 1964, pero el problema del formato de trabajo ha hecho que las delegaciones nacionales sean muy numerosas. Es el caso de México en donde cada Comisión tiene alrededor de 7 u 8 miembros, que tienen dos reuniones por año, más los 2 directivos que asisten a las reuniones ordinarias y extraordinarias y a la Asamblea General anual. Esto no abona en favor de la tarea internacional porque se aprecia como excesiva y con pocos resultados, al no contar con una política de comunicación a la ciudadanía.²⁷⁰

Un dato positivo es que la sede se movió de Sao Paulo a la ciudad de Panamá, lo cual hace más fácil y más barato asistir a las reuniones, aunque las reuniones de las comisiones, en general, son en países diferentes.

EL modelo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de la que México es observador es digno de análisis. Este organismo tiene su sede en Estrasburgo y sus miembros son todos europeos. Uno de los requisitos es que las delegaciones sean permanentes y, por supuesto, plurales.

²⁶⁹ IPU, Parliamentary involvement in International Affairs A report by IPU to the Second World Conference of Speakers of Parliament, 2005, <http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/involvement-rpt.pdf>

²⁷⁰ Senado de la República, *La diplomacia parlamentaria en las legislaturas LVIII y LIX*, p. 127 y 128

Esta Asamblea trabaja a través de 4 plenarios al año, con duración de casi una semana cada una, en una misma sede siempre, con delegaciones completas, en cuyo marco se realizan reuniones de las comisiones, lo cual hace que éstas trabajen con más cohesión y vinculadas directamente al desarrollo de las sesiones plenarios presentando sus resultados allí mismo.

Este modelo podría adecuarse a las condiciones latinoamericanas haciendo, en primer lugar, un reajuste tanto del número de reuniones, como de los temas y de los métodos de trabajo.

El trabajo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa es muy eficiente en tanto el seguimiento que se hace del mismo es continuo, tanto por la parte institucional como por la parte política. El peso que el Consejo tiene sobre todos los gobiernos de los países es muy fuerte.

En cuanto a las reglas de funcionamiento de las delegaciones mexicanas se ha procurado que se establezcan previo a la salida de la delegación y así funcionó por un tiempo durante las legislaturas LX y LXI. Sin embargo, al cambio de la Legislatura privaron los compromisos políticos internos y se empezó a dispersar el trabajo, sobre todo por la ausencia de los delegados, dando lugar a la pérdida de posiciones en los órganos de toma de decisión.

Creemos que es importante mencionar el ejercicio que el Parlamento canadiense ha hecho en materia de participación en organismos interparlamentarios, ya que ésta se organiza a través de asociaciones parlamentarias oficiales, que están abiertas a la membresía para todos los legisladores (representantes y senadores). Recientemente, las presidencias de estas asociaciones empezaron a juntarse regularmente para discutir temas y preocupaciones en común.²⁷¹

El trabajo ya mencionado de la Doctora Mónica Pufleau²⁷² es muy ilustrativo, en su capítulo 1, en el tema de las delegaciones que, en el caso de la Unión Europea funcionan sobre la base de reglas generales y que con los años han adquirido, además de los contactos

²⁷¹ IPU, *Parliamentary involvement in international Affairs*, p. 30

²⁷² Velasco *Op. Cit.*, 532

parlamentarios, la misión de contribuir a fomentar en los terceros países los valores en los que se basa la Unión.²⁷³

Desde 1981 hay una base jurídica para las delegaciones de la Unión, donde el presupuesto y los altos costos generaron críticas de los propios parlamentarios, muy perjudiciales a tan sólo menos de dos años de haber sido elegidos directamente por los ciudadanos por primera vez. Esto motivó una recomendación para que el papel de las delegaciones fuera incluido en el nuevo Reglamento y en las directivas de la Mesa ampliada.

Con los años, el número de delegaciones ha crecido porque aumentó el número de tratados en la Unión Europea y la globalización ha obligado a mantener más relaciones internacionales. Si en 1962 eran únicamente 7, en el 2010 eran ya 41.²⁷⁴ Igualmente ha cambiado la Dirección General Expo que apoya las funciones de las delegaciones interparlamentarias y que es un ejemplo para las secciones técnicas de los parlamentos.

Tanto en la Asamblea Parlamentaria como en el Parlamento Europeo existen miembros titulares y suplentes con carácter permanente y el número varía de acuerdo a la importancia del organismo con el que se tengan relaciones.

Aunque en el Reglamento del Senado (Artículo 283) se mencionen las atribuciones de las Mesa, en cuyo numeral II se especifica que se debe proponer al Pleno las reglas para la Integración y funcionamiento de las representaciones, no existe un documento que diga cómo deberían de funcionar o sea las prácticas de trabajo. En el Parlamento Europeo existen disposiciones denominadas *Disposiciones reguladoras relativas a las actividades de las delegaciones*, que garantizan el funcionamiento de las delegaciones con respecto a autorizaciones previas, el trabajo, la conducta, la seguridad, el seguimiento, las relaciones con otros órganos del PE.²⁷⁵

En México, en la práctica se falla en la operación. Hay que mencionar que casi todas las reglas son observadas pero en la práctica la realidad es muy cuestionada ya que al no haber reglas escritas que

²⁷³ *Ibidem.* p. 33

²⁷⁴ *Ibidem* p. 42

²⁷⁵ *Ibidem.* p. 63, 64 y 65

normen la conducta de las delegaciones, éstas pueden actuar como quieran, y de hecho lo hacen, asistiendo o no a las reuniones; participando o no en los temas, lo cual implica que hay poco seguimiento de los mismos; perfiles que no llenan los requisitos de los foros; etc.

Sería importante que, dentro de la Unión Interparlamentaria, se convocara a un foro en torno a las buenas prácticas de los parlamentos que permitan un trabajo más eficiente, de manera que se pueda dar un salto cualitativo que conduzca a mejores resultados.

4.7.3 La agenda Internacional

Otra atribución de la Mesa es “Proponer al Pleno, en consulta con la Junta de Coordinación Política, la Agenda Internacional del Senado para cada año de ejercicio legislativo;”²⁷⁶

Igualmente, es competencia del Presidente “Coordinar con los órganos competentes de la Cámara de Diputados el desahogo de la Agenda Internacional del Senado, en tanto parte del Congreso de la Unión.”²⁷⁷

La Agenda se va conformando poco a poco en lo que a las reuniones en el exterior e internamente compete. De hecho está compuesta por los compromisos internacionales del Congreso y específicamente del Senado, tanto de diplomacia parlamentaria como de relaciones internacionales. En general, los foros tienen una programación anual y las reuniones bilaterales se concretan sobre la base de los tiempos políticos.

En los últimos tiempos, la agenda del Senado ha crecido porque han crecido también los foros, unos nuevos y otros no tanto pero que el Senado ha terminado adhiriéndose como son los casos del Parlamento Centroamericano, al que México se adhirió como observador en el 2002²⁷⁸ o la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, constituida en el 2006²⁷⁹ o el de FOPREL al que México entró en 2012.

²⁷⁶ *Marco Jurídico Op. Cit* p. 417

²⁷⁷ *Ibidem* p. 417

²⁷⁸ Senado *La diplomacia Parlamentaria en ...LVIII y LIX*, p. 170

²⁷⁹ Senado...*La Diplomacia...*2009, p. 353

4.7.4 Delegaciones en eventos internacionales

El Artículo 283, IV Aprobar, con base en las propuestas que le presenta la Junta, las delegaciones que participan con la representación del Senado en eventos internacionales²⁸⁰ obliga a una reflexión.

El tema de las delegaciones es muy difícil en todo sentido. Por un lado está el perfil de los senadores que en general no corresponde a aquel del mundo internacional y por el otro el interés político de los partidos en beneficiar a algunos legisladores, aunque no tengan el perfil, con un encargo que les haga lucir a nivel local y al mismo tiempo, obligados a tener un buen desempeño a nivel internacional.

Sin embargo, en opinión de algunos exlegisladores como Silvia Hernández el perfil del legislador no es importante en la medida que los temas locales son los importantes y la experiencia internacional lo que debe dar es una visión o una práctica del mismo fuera de las fronteras.

En algún tiempo, los partidos políticos procuraban incorporar en las listas plurinominales a uno o dos especialistas en materia internacional, en general académicos o de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o por lo menos con alguna experiencia internacional, que le permitiera atender los grandes o pequeños temas de la Política Exterior de México.

La internacionalización de la política ha hecho que los senadores requieran cada vez de más expertise en sus contactos internacionales. Incluso el propio Reglamento vigente del Senado dice en su Artículo 285, numeral 1 que la Mesa, en cumplimiento de las atribuciones de los párrafos II y IV del párrafo I del Artículo 283, atiende bajo los criterios siguientes:

“I. Respecto de organizaciones interparlamentarias permanentes, se designan en cada caso representantes por una o dos legislaturas;

²⁸⁰ Senado, *Marco jurídico*, p. 417

II. En la integración de representaciones permanentes y delegaciones a eventos en el exterior se refleja, en la medida de lo posible, la pluralidad del Senado;

III. Las representaciones permanentes se integran conforme lo disponen los instrumentos internacionales respectivos; las delegaciones se forman de acuerdo a los requerimientos de cada evento y la disponibilidad presupuestal del Senado;

IV. Se toma en consideración la especialización de las comisiones para proponer a los integrantes de las representaciones o delegaciones del Senado; y

V. Se designa un presidente para cada representación o delegación del Senado.

2. La Mesa puede autorizar a cada representación o delegación de senadores el personal de apoyo técnico que se requiera. Cuando sea necesario, personal de apoyo puede asistir a los representantes o delegados en la realización de sus tareas fuera del territorio nacional, caso en el cual estará bajo el mando directo del Presidente.”²⁸¹

En general podemos ver que se cumplen los anteriores ordenamientos en la medida de lo posible. El hecho que se nombren las delegaciones por una o dos legislaturas es muy normal en la medida en que el Senado abarca dos legislaturas y además eso hace que el trabajo internacional sea muy consistente.

Como ejemplo de lo anterior podemos citar la delegación de senadores nombrada ante la Unión Interparlamentaria de las legislaturas LX y LXI quienes estuvieron los 6 años que duró su función, al igual que los diputados que duraron los 3 años de su encargo.

Estas legislaturas tuvieron un desempeño muy importante durante esos años en la Unión Interparlamentaria pues se asumieron papeles muy activos en los diferentes órganos de decisión, como nunca antes se había visto. La cohesión que la Presidenta de la delegación logró se debió a su amplia experiencia en el mundo internacional, así como

²⁸¹ Senado, *Marco Jurídico*, p. 418

que algunos de los delegados tenían experiencia en el exterior muy relevante.

El tema de las delegaciones pesa mucho en el ánimo de los coordinadores parlamentarios y, en general, es objeto de una negociación política muy tensa, porque el criterio que prevalece es el de estar representados en todos los foros y tener espacios suficientes para sus legisladores. Sin embargo, faltan criterios de representatividad en foros específicos que cubran, además del político, un perfil de experiencia o conocimientos o ambos para tener un mejor desempeño.

Podríamos decir que ésta es una de las ventajas de la diplomacia formal que, en primer lugar, tiene un cuerpo especializado y una formación larga en los foros internacionales. Por otro lado, la estructura de la Cancillería hace que sus funcionarios tengan tareas muy bien definidas para sus funciones.

En México, como en muchos países, los legisladores no hablan otro idioma que no sea el suyo y ello viene a ser una limitante para el trabajo de relaciones personales con otros parlamentarios, que es la mejor forma de negociar los temas. Para las reuniones, hay foros con servicios de interpretación oficial, pero la tendencia es que los trabajos sean en inglés, tanto para los documentos como para los discursos. Por ejemplo, los foros asiáticos como el APPF trabajan sólo en inglés por la gran cantidad de lenguas que se hablan en la región. En el Parlamento Europeo, sin embargo, se traducen a más de 20 lenguas los debates, lo cual viene a ser tan costoso, que según el anterior Secretario General de la UIP, es más alto que el presupuesto total de la Unión.²⁸²

Igualmente, el criterio para pertenecer a los foros radica más en tener un espacio de expresión que aquel verdaderamente de utilidad y más cuando se trata de las presidencias de las delegaciones.

La designación de la presidencia se vuelve una cuestión política en cada caso. Cada partido aspira a ocupar la presidencia y, de hecho, el Artículo 285 no aporta ningún criterio para esta designación. Durante la Legislatura LVIII, el PAN detentaba la presidencia de la delegación

²⁸² Anders Johnsson fue Secretario General de la UIP de 1998 al 2014.

ante la UIP; sin embargo, el PRI maniobraba en las reuniones para ocupar ese lugar, cosa que muchas veces logró. Incluso muchas veces se nombraba al Presidente pero no se formalizaba por escrito, lo cual era igual a no existir tal nombramiento.

Justo es decir que entonces todavía no operaban las condiciones del Reglamento del Senado actual, que entró en vigor en febrero de 2013.

El Artículo 287, numeral 1 señala cuales son las responsabilidades de los Presidentes de las delegaciones y de hecho están bastante bien descritas y completas: organizar las actividades; conducir la participación de los representantes; tomar en cuenta las aportaciones de los integrantes en la formulación de los documentos e intervenciones en los que se fije la posición del Senado; fungir como vocero; cuidar la participación de los delegados; y elaborar el informe de actividades y su presentación a la Mesa. Por último, el Presidente propicia la intervención de los demás integrantes conforme al tiempo y las disposiciones aplicables en cada caso.²⁸³

4.7.5 Objetivos de las delegaciones

Las delegaciones deberían de tener muy presente que uno de sus objetivos al relacionarse con otros parlamentarios, en foros multilaterales es darle precisamente una dimensión parlamentaria a los temas para los que se reúnen. El ejemplo más contundente es la Conferencia Parlamentaria de la Organización Mundial de Comercio, que ha pretendido desde sus inicios "...fortalecer la democracia a nivel internacional incorporando una dimensión parlamentaria a la cooperación multilateral sobre cuestiones comerciales".²⁸⁴ Esta Conferencia es organizada justo después de la reunión anual de la OMC, por parte del Parlamento Europeo y de la Unión Interparlamentaria.

Las delegaciones del Parlamento Europeo tienen muy claros cuales son los objetivos que deben buscar, entre ellos obviamente propiciar

²⁸³ Senado, *Marco Jurídico*, p. 419

²⁸⁴ Citado en Mónica Velasco, *Op.Cit*, p. 67

los diálogos inter parlamentarios y a través de ellos fomentar los valores en los que se basa la Unión Europea, o sea el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En México, el Reglamento interno del Senado no consigna objetivos específicos para las delegaciones nombradas a las reuniones internacionales y, en particular, para los foros multilaterales, lo cual se deja al trabajo interno de cada delegación. Es importante entonces que los Presidentes de delegación sepan exactamente qué buscar en cada foro para lo cual es fundamental adentrarse en los objetivos y darle esa dimensión parlamentaria a la que nos hemos referido.

Sin embargo, los Partidos sí incorporan sus temas en las materias que les interesa hacer avanzar previo a cada comienzo de los Periodos Ordinarios de Sesiones. Algunos de estos temas se ven reflejados en la agenda internacional. El tema internacional está siempre presente en el ánimo e interés de cada Partido e introducirlo desde antes permite un contenido y visión bien estructurados y un espacio para la negociación con las fuerzas políticas (cabildeo).

Anders Johnsson refiere en su documento antes mencionado²⁸⁵ que después de la reunión de la OMC de Seattle en 1999 y de la violenta reacción por parte de las ONG, los propios directivos recurrieron a la Unión Interparlamentaria para evitar futuros eventos como los sucedidos. Hasta ese momento, parlamentarios de varios países habían buscado estar presentes en negociaciones que les eran muy importantes, pero sin ningún éxito. Consideraban que la ausencia de la parte parlamentaria le restaba transparencia y democracia al organismo.

Después de Seattle se abrieron las puertas, no del todo, pero hoy existe un mecanismo creado entre el Parlamento Europeo y la Unión Interparlamentaria para dar cabida a aquellos legisladores cuyos Parlamentos los acrediten para ser parte de un trabajo tan específico como el tema del comercio y además, con información directa de los propios funcionarios de la OMC.

²⁸⁵ Johnsson, Anders, *Op. Cit.*, p. 9 y 10

Este es un tema crucial puesto que tener claros los objetivos hace que las delegaciones puedan planear mejor sus trabajos. Ciertamente el gobierno mexicano, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, tuvo mucha visión en pedir su incorporación como observador ante el Consejo de Europa y la propia Asamblea Parlamentaria de este Organismo. Desde la primera ocasión en que una delegación de la LVIII Legislatura participara, presentó el tema “Perspectivas para una nueva relación trasatlántica. México-socio comercial de Europa y el mundo”. La delegación mexicana manifestó la disposición de México de aportar sus experiencias en sus acuerdos regionales y constituirse en promotor de un acuerdo comercial trasatlántico; consolidar los vínculos con cada una de las naciones representadas en la Asamblea y desarrollar más las relaciones comerciales, culturales, tecnológicas, científicas y en todos los ámbitos del quehacer humano.²⁸⁶

El hecho que se tuvieran tan claros los objetivos de participar en un organismo regional, al que México no pertenece geográficamente, ha sido muy importante. “La dimensión regional es un elemento central porque constituye un puente entre los niveles global y nacional...”²⁸⁷ El gobierno mexicano entonces, creía que después de haber firmado un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, le correspondía a Europa una mayor atención e incluso ir más allá de un posible Tratado comercial.

Con el tiempo se concretó con la Unión Europea un Tratado de Libre Comercio, añadiéndosele una dimensión democrática y de cooperación.

Los foros regionales parlamentarios como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa son quizás más útiles y más “populares”, por llamarles de alguna forma, que los universales que son más difíciles para la toma de decisiones. Los problemas que enfrentan entre ellos son precisamente la duplicidad y el empalme de los temas.

4.8 LOS INFORMES DE LAS DELEGACIONES

²⁸⁶ Senado de la Rep. *La diplomacia. LVIII y LIX*, p. 61

²⁸⁷ Barcenás, Alicia, *Diálogos de los Secretarios Ejecutivos*, 10 de julio 2015, documento interno CEPAL

En el Reglamento del Senado se señala que es a los presidentes de las delegaciones a quienes corresponde elaborar el informe de actividades para la aprobación de los integrantes y su posterior presentación a la Mesa Directiva. Los informes son muy importantes toda vez que son la memoria histórica de las actividades internacionales del Senado y permiten a las siguientes legislaturas conocer el trabajo y las experiencias previas y dar seguimiento a aquellos acuerdos que el Senado tenga en cartera.

De nuevo, un ejemplo muy significativo son las campañas de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: “Alto a la violencia y el abuso sexual contra los niños” y “Combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica”. La Legislatura LXII en el Senado se quedó con el encargo y lo cumplió, de nombrar nuevos puntos de contacto para continuar estas campañas, nombramientos que presentaban un impasse hasta finales del 2014.²⁸⁸

Es importante que el informe esté avalado por los delegados pues es la única forma de que opere como un documento formal, de otra manera no es más que una crónica del evento. Un aspecto que hay que atender es que se ha hecho muy común que cada partido presente su propio informe y en el peor de los casos que cada delegado haga el suyo. Es una práctica que ha ido en aumento, pero que no abona en nada positivo al quehacer internacional del Senado.

Incluso se esperaba que se ahondara en el problema, toda vez que el enfrentamiento entre los partidos posteriormente a las elecciones intermedias del 2015 no propiciaba la celebración de acuerdos ni la adopción de resoluciones por consenso (Artículo 286).²⁸⁹

4.9 PRESUPUESTO PARA LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES

²⁸⁸ La campaña de los niños le dio mucho prestigio al Senado toda vez que el punto de contacto de la Legislatura LXI (Sen. Martha Leticia Sosa Govea) hizo un trabajo a nivel nacional muy amplio y acucioso. Sin embargo, no tenemos noticia que algún senador o senadora se haya hecho cargo del seguimiento de la campaña.

²⁸⁹ Senado, *Marco Jurídico* p. 418

La integración al proyecto de presupuesto del Senado de las partidas correspondientes para cumplir la agenda internacional, es una tarea que, si bien no puede ser completa por los eventos no programados que en general son muchos, sí se hace año con año. En ese sentido, los medios de comunicación y la ciudadanía han estado muy atentos en los gastos de los viajes al exterior y en los eventos que se llevan a cabo en el país, sobre todo si son grandes. Ésta es una práctica que viene de tiempo atrás y de cierto impacto en los ciudadanos, aumentado en mucho por los medios de comunicación.²⁹⁰

Un aspecto que los legisladores no han sabido transmitir es la necesidad de que el Senado tiene que hacer vida internacional y no sólo interna y, en ese sentido, no ha hecho una política de comunicación amplia y profunda que explique a las comunidades la razón de su involucramiento con otros parlamentos, con otros países, y el beneficio para las comunidades que lo eligieron. Así, el impacto en los electores será mayor toda vez que con la reforma política, la reelección de los Senadores hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados hasta por cuatro periodos consecutivos, hace que el trabajo legislativo se tenga que tornar más eficaz.

Lo relevante del caso es que el Senado mexicano no aporta cuotas a muchos organismos: A la UIP le aporta 104,850 francos suizos anualmente; a FIPA-ParlAméricas \$7,500 dólares anuales; a COPA solamente \$4,000 dólares anuales; a FOPREL 23,500 y a Parlatino 30,000 dólares- (datos del 2016, a esto debe añadirse la cuota de la Cámara de Diputados). Con los foros europeos México mantiene una relación sin altos costos, pues su única obligación es encargarse de la organización de las reuniones, sin incluir pasajes aéreos ni hoteles, cuando éstas se realizan en México y, de igual manera, pasajes aéreos, hoteles y gastos personales de los legisladores mexicanos cuando van a Europa. Lo mismo se da con los foros asiáticos.²⁹¹

Una práctica en los foros parlamentarios como la APPF y la APPCED es que los secretariados son cubiertos por los países que los crearon

²⁹⁰ Es interesante anotar que las propias fuentes oficiales adscritas al Congreso están muy atentas a los costos de los viajes, a qué senadores viajan más y a donde y cuáles son los resultados que se obtienen. La Unidad de Transparencia del Senado es continuamente requerida por ONG e individuos para aportar los costos de los viajes de los legisladores

²⁹¹ En el trabajo de la Doctora Velasco ya citado, en el Capítulo 1, se reseñan las condiciones reglamentarias bajo las que operan los legisladores del Parlamento Europeo en sus viajes al exterior.

como Japón y Corea respectivamente. Lo anterior tiene el inconveniente de que el manejo del Foro y su propia existencia queda en manos de un solo país o en el mejor de los casos de unos pocos.

4.10 LA EVALUACIÓN DEL TRABAJO DE LAS DELEGACIONES

Falta mucho trabajo de evaluación en los Parlamentos. En general no se hace y menos si no se contempla en las leyes o normas internas. La tarea de evaluar los resultados y su adecuación a los objetivos buscados es tarea del poder Legislativo. Así como el control político valora los resultados, el jurídico considera a la Política Exterior en función de su adecuación a las leyes y normas

En México ciertamente no se hacía y la presentación de los informes representaba la etapa final. Sin embargo, el trabajo de los foros es continuo y requiere, cada vez más de una atención y evaluación constante que haga que se transmita el desempeño de los miembros de la delegación una vez que se termine su mandato.

Podríamos decir que se ha visto más como un control político que de gestión de la Política Exterior.

Hay países como Belarus o como la Antigua República Yugoslava de Macedonia que si tienen controles, no sólo en la evaluación, sino también durante todo el proceso que toma preparar la reunión.

Las Disposiciones Regulatoras Relativas a las Actividades de las Delegaciones adoptadas por la Conferencia de Presidentes de 10 de marzo del 2011, en el Parlamento Europeo, aplicables tanto para delegaciones interparlamentarias como para las delegaciones *ad hoc*, establecen disposiciones generales; disposiciones relacionadas con la autorización previa de las reuniones interparlamentarias y el trabajo de las delegaciones; la conducta observada; la seguridad; el seguimiento; las relaciones con otros órganos del Parlamento y disposiciones comunes y finales.²⁹²

La labor de los cuerpos técnicos podría ser una respuesta que permita que todo se lleve a cabo bajo los mismos principios, siempre y cuando

²⁹² Velasco Op. Cit. p. 65

se les diera la autoridad y facultad correspondientes para ejercer su función.

En el caso de México, el recuento de la labor desempeñada por las delegaciones y recogida en los informes de Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República desde el año 2000 contienen evaluaciones, tal vez no muy profundas, pero que nos sirven de referencia para conocer la utilidad de algunos de los foros. El análisis del costo beneficio falta hacerlo, aunque las leyes de transparencia actualmente permiten hacer el cruce de resultados con los gastos de cada delegación.²⁹³

4.11 ACTIVIDADES INHERENTES A LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL SENADO

En el numeral 1 – VII del Artículo 283 y el Artículo 284 del Reglamento del Senado se enumeran algunas atribuciones de la Mesa y de su Presidente en materia de diplomacia parlamentaria y relaciones internacionales que no se revisarán aquí porque se tendría que dar cuenta de reuniones interparlamentarias, grupos de amistad, visitas de Jefes de Estado y de Gobierno o representantes de organismos internacionales o personalidades y este trabajo está referido básicamente a las asambleas parlamentarias internacionales.

Sin embargo, no está de más decir que en general las visitas que recibe el Senado son también parte del programa del Ejecutivo que es el que generalmente hace las invitaciones. A menudo, las delegaciones de los Ejecutivos incluyen a parlamentarios y eso hace más representativa la visita sobre todo si se trata de los presidentes de los parlamentos.

El anecdotario puede ser muy vasto y el recuento de las visitas está contenido en las publicaciones del Senado en la materia.²⁹⁴ Muchas de las visitas inclusive causaron más impacto en la opinión pública

²⁹³ Los reportes en materia de diplomacia parlamentaria se empezaron a hacer desde la Legislatura LVIII, aunque anteriormente había reportes parciales o el ya mencionado en esta tesis del Senador Fernando Solana como reporte de la Comisión de Relaciones Exteriores que entonces presidía.

²⁹⁴ *La Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República en las Legislaturas LVIII-LIX-LX-LXI-*

mexicana que las del Ejecutivo, como por ejemplo la visita del entonces Presidente de la República Popular China Hu Jintao el 12 de septiembre del 2005 quien resaltó su propósito de reforzar el diálogo y la confianza y promover la cooperación. Ahora bien, el diálogo parlamentario siempre había sido muy intenso por muchos años y propició que el Senado, ante una visita del más alto nivel, se preparara en consecuencia. Sin embargo, un cambio de instrucciones en la logística china hizo que se produjera el incidente más delicado que hubiera tenido el Senado jamás, al quedar atrapado el Presidente Hu con miembros de su cuerpo de seguridad y la Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico en el elevador por espacio de alrededor de 15 minutos.

Este incidente tuvo por momentos características graves porque podía haberse pensado en un atentado. Afortunadamente, resuelto el problema técnico el Presidente de China fue recibido por el Presidente de la Mesa Directiva y su programa pudo continuar normalmente.²⁹⁵

Años más tarde, en 2013, el actual Presidente de China Xi Jinping privilegió al Senado al dar el mensaje más importante de su visita precisamente en su recinto, esta vez en la sede actual, significando con ello el alto aprecio de China por el Poder Legislativo.

En ambas ocasiones el Senado ha sido el protagonista de las visitas y la Secretaría de Relaciones Exteriores la anfitriona oficial. Así lo recogió la prensa.

En el anecdotario figura también la visita del Presidente Nicolás Sarkozy el 9 de marzo del 2009 quien, acompañado de su esposa Carla Bruni, fue recibido en Sesión Solemne en el Senado, en donde dio un discurso que impactó negativamente en la opinión pública mexicana ya que criticó acremente a las autoridades mexicana por el encarcelamiento de la presunta secuestradora de nacionalidad francesa Florence Cassez y que causó un deterioro severo, aunque afortunadamente temporal, de las relaciones entre México y Francia.²⁹⁶

Otras visitas importantes fueron las de los dos Secretarios Generales de las Naciones Unidas Kofi Annan (2004) y Ban Ki Moon (2008) y en

²⁹⁵ Lo descrito es parte de un anecdotario de memoria y que el Senado sólo recogió como una visita más.

²⁹⁶ Para el recuento de las visitas internacionales al Senado consultar las memorias sobre Diplomacia Interparlamentaria.

dos ocasiones las de José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos.

Esta otra parte de las actividades internacionales del Senado es muy rica y variada y seguramente merece mucha más atención que la referida aquí muy someramente. Valdría la pena un análisis de estas actividades de relaciones internacionales, particularmente las reuniones interparlamentarias.

4.12 FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN POLÍTICA EXTERIOR

En las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados plasmadas en el Artículo 74 de nuestra Carta Magna no se menciona ninguna en materia internacional. De hecho las que realiza son de coordinación con el Senado. Por ejemplo, la Cámara de Diputados participa en la glosa de política exterior derivada del Informe Anual a la Nación del Presidente y bajo acuerdos parlamentarios, sí participa en la mayor parte de las actividades internacionales a través de Grupos de Amistad, reuniones interparlamentarias, foros bilaterales y multilaterales, entre otros.

Su participación ha aumentado también en el análisis de los temas, los cuales ha vinculado a los problemas nacionales, como en el caso del tema migratorio, o bien, su creciente participación en temas internos de interés para gobiernos y ONG de otros países, como en el tema de los derechos humanos.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos consigna en el Artículo 39, numeral 2- XLIV una Comisión de Relaciones Exteriores y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos igual señala en el Artículo 175 la obligación de la Comisión Permanente de nombrar una Comisión de Relaciones Exteriores, que al día de hoy se denomina: Comisión Segunda de Educación Pública, Defensa Nacional y Relaciones Exteriores.²⁹⁷

²⁹⁷ Marco, *Op. Cit* pp. 244, 320 y 321

En la práctica, la Comisión de Relaciones Exteriores (comisión ordinaria) es muy importante y el Senado trabaja con ella en todo sentido, convocándola a las reuniones de coordinación para todos los eventos internacionales; distribuyendo lo más equitativamente posible los temas a tratar en las reuniones y respetando en lo posible sus posiciones. Esta última parte es la más difícil toda vez que los partidos representados en la Cámara de Diputados son, en general, más que los representados en el Senado, su número es mayor y sus posiciones muy diversas.²⁹⁸

Justo es mencionar que en los últimos años la Comisión de Relaciones Exteriores de Diputados estuvo presidida por políticos internacionalistas con mucha experiencia como los diputados Porfirio Muñoz Ledo y Eloy Cantú Segovia, quienes fueron particularmente propositivos en temas como el impacto de los tratados de libre comercio en la economía mexicana; el tema migratorio y los derechos humanos; el servicio de carrera en la Secretaría de Relaciones Exteriores y el tema de la política exterior misma.

Como puede apreciarse, normativamente el Congreso de la Unión ha dado grandes pasos para tener reglas claras respecto de su actuación internacional. Creo que este órgano legislativo ha aportado mucho al parlamentarismo internacional en particular y a la diplomacia parlamentaria en general. Habría que saltar a la siguiente etapa de tener definiciones legislativas que le den cierta autonomía respecto del Ejecutivo Federal y propuestas prácticas para hacer bajar lo internacional a lo nacional y lo local para dar sustento a aquello que es inherente al legislador: su servicio a la ciudadanía y a sus electores.

4.13 UNA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO

Dado que la política exterior es una materia en la que suelen converger las diversas fuerzas políticas, en el Congreso mexicano ha sido frecuente encontrar posiciones comunes como, por ejemplo, ante la Guerra de Kosovo.

Lo anterior permite hablar, en muchos casos, de políticas de Estado, es decir en donde coinciden los dos poderes y pueden presentar una

²⁹⁸ Cfr. la *Gaceta de la Cámara de Diputados*

posición común. Sin embargo, también hay interpretaciones que plantean que sólo puede hablarse de una política de Estado en la medida en que el Senado equilibre y modere al Ejecutivo, no sólo como ente legislador sino como un auténtico contrapeso; para que siempre se vea al Senado como una instancia a la cual se le solicite su aval y luego le rinda cuentas y para que la observancia de los principios no sean una simple formalidad sino que den sustento a un sistema de control que, sin ser vinculatorio, influya, en forma decisiva, en la actuación del Ejecutivo Federal.

Este ha sido un tema de particular importancia para el Partido de la Revolución Democrática, que desde la Legislatura LVIII empezó a plantear la necesidad de una política exterior de Estado.

Desde la legislatura LVIII, los legisladores perredistas han tomado el tema de manera recurrente a través de legisladores como Jesús Ortega, Raymundo Cárdenas, Carlos Navarrete. Sin embargo, la propuesta más acabada es la que recientemente presentó la Senadora Dolores Padierna, miembro de la Legislatura LXII, que en febrero del 2015 lanzó una iniciativa para modificar la fracción I del Artículo 76 de la Constitución a efecto de agregar como facultad para el Senado: “Participar, mediante el Consejo de Política Exterior, en la definición de la Política Exterior que desarrollará el Ejecutivo Federal, así como la de ‘analizar y evaluar’ el desempeño de la misma”.²⁹⁹

La iniciativa busca, de acuerdo a sus propios propósitos, que el Senado de la República tenga plasmada la obligación de fomentar una Política Exterior con visión de Estado y con principios republicanos para abandonar las políticas sexenales.³⁰⁰

Se propone la creación de un Consejo Consultivo de Política Exterior, integrado por miembros del Ejecutivo y del Senado, específicamente de los órganos de gobierno y de las comisiones de Relaciones Exteriores, como órgano que contribuya al diseño, coordinación y evaluación de las relaciones internacionales del país, con el fin de definir la Política Exterior a desarrollar por el Ejecutivo, así como sus

²⁹⁹ Padierna Luna, Dolores, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del Art. 76, la fracción X del Art. 89, el Artículo 126, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de política exterior*, Gaceta del Senado, jueves 19 de febrero 2015, México, D.F. www.Senado.gob.mx, consultado en marzo y abril 2015

³⁰⁰ Padierna *Op.Cit*

normas y principios, para ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo.³⁰¹

El propósito del Consejo es hacer funcionar los pesos y contrapesos en la materia y buscar una Política Exterior de Estado y con principios republicanos. Igualmente, propone la modificación en lo que al artículo 89 compete y que tiene que ver también con ese Consejo añadiendo: “X Dirigir la política exterior *diseñada en el seno del Consejo Consultivo de Política Exterior y aprobada por el Senado de la República*, y celebrar tratados internacionales... *sometiéndolos al análisis, evaluación y eventual aprobación por parte del Senado.*”³⁰²

Se *plantea* también la creación de un nuevo capítulo Octavo que contendrá a los artículos 133 y 134 (nuevo) que se titulará “De la Celebración de Tratados Internacionales y de la Política Exterior del Estado Mexicano”.

El planteamiento en este rubro es muy amplio y tiene que ver con la supremacía de las leyes, sobre todo en lo que se refiere a los tratados de derechos humanos.

4.14 NUEVOS EQUILIBRIOS ENTRE LOS PODERES

Aunque ya se mencionó antes, el Congreso tiene en la distancia o cercanía con las posiciones que asuma el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un reto muy difícil de enfrentar. Cuando no existía en el Congreso más que un solo partido, la Política Exterior era verdaderamente una sola, el Congreso servía para refrendar, legitimar las posiciones que asumía el Ejecutivo. Hoy los temas en los que se han enfrentado son más que en los que coinciden.

El tema de Política Exterior refleja muy bien el nuevo equilibrio entre los dos poderes. La simbiosis entre el Congreso y el Ejecutivo fue hasta el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari muy clara, tal vez sólo alterada por las voces de la oposición, (cuatro senadores

³⁰¹ *Ibidem*

³⁰² *Ibidem*

del Partido de la Revolución Democrática: Distrito Federal y Michoacán), que por primera vez tenían presencia en el Senado, (a excepción de Jorge Cruishank de Nayarit en el pasado). Incluso se daba el caso de que el propio Senado era el portavoz de los problemas de los Secretarios de Relaciones Exteriores, quienes al no poder expresar directamente sus molestias utilizaban a los senadores para hacerlas públicas.³⁰³

La Administración del Presidente Zedillo fue diferente en la forma más no en los resultados. La holgada mayoría del PRI ayudó a que iniciativas, nombramientos de agentes diplomáticos (a excepción de uno) y solicitudes de permiso para ausentarse del territorio nacional (también a excepción de uno) salieran positivamente; no sin cuestionamientos muchas veces, pero ya con una cierta negociación. Incluso, ya el propio PRI, al final del camino, empezó a querer demostrar que el Ejecutivo tenía que negociar con él para obtener sus fines. Aun así, de la agenda legislativa en materia internacional no hay registro de un tema que no haya sido votado a favor.

Desde la Legislatura LVIII se presentaron diferencias sustanciales en esta materia. La presencia de una mayoría relativa de senadores del PRI, el cuidado de los legisladores panistas para suscribir posiciones, la mayor complejidad de la vida internacional, la estrecha conexión entre la política nacional y la internacional, pero sobre todo el hecho de estar expuestos todos a la opinión pública, han convertido los temas internacionales en materia de constante polémica.

Como dijera el ex Senador Héctor Osuna en el Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales en octubre del 2002³⁰⁴ esta Legislatura, refiriéndose a la LVIII, ha iniciado el ejercicio efectivo de muchas de sus facultades constitucionales relativas al control y la rendición de cuentas del Ejecutivo Federal sobre la Política Exterior.

³⁰³ Esta percepción se basa en algunos casos como en el del Secretario de Relaciones Exteriores de la época del Presidente Carlos Salinas que al ver recortadas y mermadas algunas de las facultades en materia de política exterior en beneficio de alguien más, usaba a senadores amigos para externar sus molestias como si fueran las del Senado mismo.

³⁰⁴ Esta cita está tomada de la presentación verbal del propio Senador Héctor Osuna.

Esto se constató muy a menudo en un mayor análisis de los instrumentos internacionales, más cuidado en la ratificación de nombramientos de embajadores y cónsules, pero sobre todo en un meticuloso seguimiento de las acciones y posicionamientos en materia internacional.

El Ejecutivo, por su parte, entró a una confrontación peligrosa con el Legislativo, señal de que la transición sí se estaba dando en la materia. Indudablemente que la materia internacional ha sido uno de los temas de confrontación entre los dos poderes. No es para menos, porque la globalización ha propiciado una revisión de los paradigmas todavía vigentes en nuestra legislación y en nuestras vidas.

Silvia Hernández dice "...Cuando el parlamentarismo madura, la conversación internacional es muy flexible y rica. El dinamismo de lo parlamentario es justo lo opuesto al dinamismo del Ejecutivo. La motivación del trabajo es diferente. La voz de las organizaciones parlamentarias no necesita ser formal. Su interlocución es a través de los medios, el internet, las redes sociales. El marco de los organismos internacionales es estrecho para darle voz a la gente como es el caso de los parlamentos; por ello las instituciones parlamentarias les dan voz: contraste y confrontación son las palabras.

La construcción de las redes son las antípodas de las instituciones. Ver a las relaciones internacionales de manera diferente, aún opuesta, es parte de la diplomacia parlamentaria.

El tema no es el sistema de gobierno sino reaccionar frente a la realidad, darle cauce a lo que está naciendo"³⁰⁵.

Así pues, estos nuevos "viejos actores" entraron en una dinámica diferente en donde su posicionamiento ante la opinión pública era ya su reto más importante. Podría decirse entonces que la unanimidad a favor de la tan acreditada política exterior mexicana no pasó la prueba de la transición, y que prevaleció sobre ella y antes que ella el interés político de los partidos.

Por ejemplo, encontramos al Canciller Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno del Presidente Vicente Fox en su primera comparecencia, justo el 13 de septiembre del 2001, en el

³⁰⁵ Entrevista del 13 de agosto 2015

Pleno del Senado³⁰⁶ (la siguiente ya sería en comisiones) con un conjunto de senadores del PRI, del PRD, del PVEM muy críticos y más a la luz de la posición del gobierno de México respecto de los acontecimientos del 11 de septiembre. "... al día de hoy, la postura del gobierno del Presidente Fox es ésta: pensamos alinearnos lo más posible con las definiciones que se tomen, tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General de la ONU."³⁰⁷

En ese tiempo, el gobierno de México andaba buscando un asiento en el Consejo de Seguridad para poder ser parte actuante y no sólo pasiva de una nueva era de relaciones internacionales.

Los legisladores de la LVIII coincidían en condenar los atentados en Nueva York y Washington, pero no en el derecho a las represalias al lado de los derechos humanos que Castañeda sugería, aunque no del todo claramente, porque más bien iba con el texto de la Resolución del Consejo de Seguridad: "Someter a la acción de la justicia a los autores, los individuos, los organizadores y patrocinadores de esos ataques. Es la posición del gobierno de México."³⁰⁸

Otro tema muy importante fue aquel de los principios de Política Exterior, que según los senadores del PRI y del PVEM: "así y retomando el tema de la pérdida de principios en materia de Política Exterior en la actual Administración, se han establecido ejes rectores que dejan claro el fin de la Doctrina Estrada para dar paso a una estrategia de intervención con el argumento de que nuestro país promoverá, de manera activa, el respeto de los derechos humanos en todo el planeta y fortificará la defensa de la democracia."³⁰⁹

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y la negativa del gobierno a abrirlo fue causa también de un debate, a momentos agrios, con el Canciller, así como el Tratado de Límites y Aguas con Estados Unidos.

En el discurso del representante del PRI se pusieron las bases de lo que el Senado asumía que sería la Política Exterior del Gobierno del

³⁰⁶ Senado de la República, *Diario de los Debates*, año II, primer periodo ordinario, LVIII Legislatura No.5, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3>

³⁰⁷ *Ibidem*

³⁰⁸ *Ibidem*

³⁰⁹ Lavara, Gloria, *Ibidem*

Presidente Fox, con lo que no sólo no estaban de acuerdo en algunas materias como la denuncia del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR), la renuencia a reabrir el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, sino en la definición de una colaboración respetuosa y republicana entendida como no exclusiva de un solo poder, sino también de la Cámara de Senadores.³¹⁰

Después vendría el problema con Cuba, que ya vimos anteriormente y todo vino en detrimento de lo que se entendía como una política de Estado. Después de esta comparecencia, las siguientes se hicieron en comisiones (para todos los Secretarios) y al cambio de Secretario la relación con el Senado no mejoró.

El Presidente Felipe Calderón nombró a la Embajadora Patricia Espinosa Cantellano, miembro del Servicio Exterior como Secretaria de Relaciones Exteriores, quien procuró un ejercicio discreto allí donde pudo. Temas como la Iniciativa Mérida fueron objeto de enfrentamiento con los senadores de izquierda que no querían ver en México otro Plan Colombia.³¹¹ Igualmente el tema Cuba fue objeto de discrepancias por la obstinación del Presidente de no visitar La Habana. Otro ejemplo es la Directiva Retorno que el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo aprobaron en junio del 2008, una nueva regulación que hizo más rígida la aplicación de ordenamientos jurídicos a los inmigrantes ilegales en la Unión Europea y que despertó una ola de críticas en América Latina. Algunos organismos como la OEA la consideraron violatoria de los derechos humanos.

En ese caso, la posición de algunas Cancillerías no pudo ser muy contundente en su condena e incluso, otras como la mexicana, afirmaban que no era violatoria de los derechos humanos. Sin embargo, la posición del Congreso mexicano durante la VII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México Unión Europea no pudo haber sido más clara al afirmar que era violatoria de la Cláusula de Democracia y Derechos Humanos que es parte del Acuerdo Global que rige las relaciones comerciales y de cooperación entre nuestro

³¹⁰ Camacho Quiroz, César, *Ibidem*

³¹¹ Concretamente nos referimos al Senador Ricardo Monreal, quien en una comparecencia en comisiones, instaba a la Canciller a revelar los datos de la Iniciativa Mérida, mismos que intuimos los allí presentes que no los tenía y que era un asunto más bien de las autoridades de seguridad.

país y la Unión Europea y además porque criminalizaba la migración.³¹²

Otro ejemplo puede ser el tema de los tratados comerciales. La política del Gobierno Federal fue desde mediados de la década de los noventa firmar tratados como una forma de promover el comercio y como elemento de competitividad. La LXI Legislatura del Senado mexicano hizo una consideración diferente y la Comisión de Comercio declaró no estar dispuesta más a seguir ratificando tratados, al no haber respondido al fomento y diversificación de los mercados.

La pluralidad hoy en el Senado permite hablar de una nueva era en la Política Exterior, pero sobre todo es el cambio de un presidencialismo todopoderoso a uno más vulnerable a los embates de la oposición.

Ciertamente, hay un hecho contundente: Hay una mayor participación del Poder legislativo mexicano en la Política Exterior. Incluso, en los informes de los Presidentes del Senado puede verse el peso que se le dio al tema al abarcar un gran porcentaje del contenido.³¹³

Puede afirmarse que la dinámica actual de los diferentes Congresos es el resultado de su configuración, la cual responde al interés ciudadano por contar con instituciones políticas democráticas. Al establecer esta disociación tradicional entre el Estado y el poder, se reconoce que la construcción de la democracia no es una tarea política que le corresponda única y exclusivamente al Estado, o a los partidos, sino que también es una tarea de la sociedad que supone cambios en las relaciones de poder existentes.

Es esta nueva representación democrática, con una opinión independiente, la que plantea nuevas formas de comunicación y de diplomacia del Congreso mexicano en el extranjero. Con sus homólogos se buscan respaldos sobre posiciones específicas relacionadas con el quehacer internacional de México, a la vez que propiciar un efecto multiplicador de las opiniones que, en torno a ciertos temas, surgen al interior del Congreso de la Unión.

³¹² VII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE, México, 28 y 29 de octubre 2008, El informe del Senado no constata que se dijera que era violatoria de la Cláusula pero si las grabaciones. Lo que si incluye es el rechazo a la criminalización de la migración.

³¹³ Informe del Presidente del Senado Ernesto Cordero, agosto 2013.

Por ejemplo, la actividad de cabildeo parlamentario en torno a la Ley 1070 del Estado de Arizona fue un muy buen ejercicio de los parlamentarios mexicanos que lograron que instituciones como el Parlamento Europeo, la Unión Interparlamentaria, el Parlamento Centroamericano, Brasil emitieran sendos comunicados de apoyo a los migrantes en su lucha contra la puesta en marcha de esa Ley.³¹⁴

4.15 LAS RELACIONES PARLAMENTARIAS MÁS IMPORTANTES PARA MÉXICO

A pesar de haber advertido que no se iríamos más allá del análisis de los foros multilaterales, no quisiéramos cerrar este trabajo sin decir que a nivel bilateral la relación interparlamentaria más importante ha sido con Estados Unidos desde hace más de 50 años; que la relación regional de mayor impacto ha sido la del Parlamento Latinoamericano y que posiblemente la que ha dejado una buena enseñanza de como convivir entre parlamentarios es nuestra pertenencia a la Unión Interparlamentaria.

4.15.1 Las relaciones parlamentarias entre Estados Unidos y México

La diplomacia parlamentaria mexicana tiene en su relación con Estados Unidos, iniciada en 1961, una historia de altibajos que refleja igualmente como ha sido la historia de México con su vecino.³¹⁵

Si queremos darle a esta relación un enfoque sistémico, es decir las regularidades en términos de la reproducción del sistema, encontramos que la estructura del sistema es la vecindad y la dependencia de una economía que siempre fue y es mayor que la de México, pero que ha sido el elemento constante y continuo de la relación.

³¹⁴ Para mayores datos, ver el informe de la delegación mexicana en la III Reunión de Presidentes de la Unión Interparlamentaria celebrada en Ginebra, Suiza, junio.

³¹⁵ Senado de la República, *50 Años de Relaciones Interparlamentarias México-Estados Unidos 1961-2011*, Op Cit

Por ello es que la primera interparlamentaria se da con Estados Unidos en el contexto del famoso, en su tiempo, programa de la “Alianza para el Progreso.”

No es de ninguna manera casual que así fuera. A pesar de que las instituciones europeas ya existían, no hay ninguna iniciativa para adherir a ellas y sólo se da cuando México entra a la globalización.

Hay que decir que, en general, las reuniones parlamentarias entre México y Estados Unidos a menudo fueron disparejas tanto en número como en nivel, reflejando así la importancia que cada país otorga a estas reuniones. Esto, por cierto, se recrudeció en los últimos años, lo cual obligó a la reconsideración de tiempos y formas de los encuentros.

“En un principio, y especialmente durante las primeras reuniones, ambas partes buscaron la integración de un comunicado conjunto como la forma idónea de manifestar sus coincidencias y acuerdos, por cuanto esto permitía no sólo contar con una conclusión común en el tratamiento de los diferentes temas sino sustentar una imagen de coincidencia y cordialidad en las relaciones entre los dos países.”³¹⁶

Con el paso de los años, la transformación tanto del orden internacional como del medio político interno, así como la creación de un entorno más estable en estos foros, con mayor experiencia y práctica, permitió una mayor flexibilidad así como evitar la elaboración de comunicados conjuntos producto de las diferencias de los temas tratados. Por esto se adoptaron también otras formas como los informes, resúmenes o conclusiones.³¹⁷

Sin embargo, la representación se hizo cada vez más desigual en niveles y en número hasta que a finales del siglo pasado se llegó a plantear la desaparición de la Interparlamentaria, pero el cambio de gobierno y de partido en México y en Estados Unidos no lo permitió, porque era una decisión política muy difícil de tomar.

En opinión de la entonces Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte 2000-2006, las interparlamentarias como tales, a pesar de ser instituciones, no tenían mucho valor y eran

³¹⁶ *Ibidem*, p. 41

³¹⁷ *Ibidem*, p.41

meramente protocolarias además de costosas. Coincide con la apreciación de algunos miembros de la contraparte en el sentido de que ya no eran muy útiles, por lo que se había pensado en desaparecerla.

El Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano Christopher Dodd, contrariamente planteó permanecerlas, revivirlas y romper con la dinámica de celebrarlas sólo una vez al año y así lo expuso a sus colegas norteamericanos, convenciéndolos de cambiar el formato y que permanecieran por tener un cierto sentido de amistad y diálogo

Así, se inauguró un nuevo tipo de formato en el sentido de mantener una consistencia de relación y diálogo informales, entre colegas, que resultó muy acertado. Las reuniones lograron una conversación entre delegaciones sistemática, cotidiana y comenzaron relaciones directas en donde los temas fueron más de coincidencia. Ese fue el caso del tema migratorio.

En el caso de México ayudó mucho que el tema no se disputaba con el gobierno sino que se coincidía con él y que todos los senadores mexicanos estaban conscientes de la realidad migratoria de sus Estados. Este hecho era muy extraño para los norteamericanos, es decir la coincidencia con el gobierno federal, porque pensaban que el gobierno tenía que hablar con el gobierno y no necesariamente con el Poder Legislativo.

Así, la relación bilateral entre senadores de los dos países se hizo muy rica, aprendieron ambos de cada uno, dando resultados muy concretos, entre otros el documento migratorio que por muchos años fue el referente de ambas partes en el tratamiento del problema. Una rationale de la migración fue la corresponsabilidad, siendo el tema las leyes que había que revisar. Se dieron cuenta que la realidad era más grande que la ley, por lo cual había que hacer nuevas leyes. Hoy eso es una realidad y en las disputas internas se han tenido que usar métodos diferentes. Lo anterior no quiso decir que la Interparlamentaria formal hubiera desaparecido, sino que paralelamente se enriqueció la relación a través de las visitas constantes entre senadores, más del lado mexicano que del norteamericano.

En el año 2003 la relación parlamentaria se elevó hasta el más alto nivel cuando la Reunión Interparlamentaria fue presidida por los Presidentes de ambos senados Enrique Jackson por México y el Republicano Bill Frist por Estados Unidos, y a partir de ella se dieron acercamientos muy importantes. El propio Presidente del Senado norteamericano hizo algunos viajes a México a adelantar primicias sobre temas cruciales como la migración.

Para las siguientes legislaturas la relación parlamentaria fue todo un reto, en el sentido de no dejar caer la relación de nuevo; de allí que se empezaron a probar nuevas formas de trabajo.

Para el Poder Legislativo mexicano, los años 2007 al 2011 resultaron en un nivel tan bajo de relación con los legisladores norteamericanos que no había mucho entusiasmo, otra vez, por seguir adelante. Sobre todo, era muy evidente el poco interés del Senado norteamericano por asistir a las reuniones interparlamentarias formales, aunque a la Cámara de Representantes norteamericana sí le interesaba seguir manteniendo la relación con los diputados mexicanos porque seguían existiendo temas coincidentes entre ambas cámaras, sobre todo los fronterizos y los migratorios.

La salida a tan difícil encrucijada la dio el propio Congreso de Estados Unidos al proponer cambiar todo el formato de las reuniones interparlamentarias: lugar de la reunión tanto físico (la sede) como geográfico (el lugar), la duración del evento, los participantes, división entre diputados y senadores, etc.

Esto, como es natural, no fue bien visto por todos los legisladores mexicanos. Los senadores prefirieron que la propuesta de cambio viniera de los propios senadores norteamericanos y no se opusieron, tal vez porque interesaba más al Senado mexicano continuar con las interparlamentarias que a los propios norteamericanos. Entre los diputados mexicanos hubo voces discordantes, los cambios no fueron bien recibidos, pero finalmente se dieron cuenta que éstos ya eran un hecho y, de momento, no había regreso.

Sin embargo, independientemente del resultado de las elecciones del 2016, es muy necesario retomar la relación con el Congreso de Estados Unidos y particularmente del Senado con una estrategia de relaciones más en corto, a través de comisiones específicas y, sobre

todo, no esperar que se celebren las interparlamentarias cada dos años. Hoy más que nunca las relaciones podrían ser más efectivas entre los Congresos mexicano y estadounidense que a nivel de Ejecutivos

Esto nos lleva a una reflexión en el sentido de que si bien las relaciones bilaterales son muy importantes y aún más si se trata de la mayor potencia del mundo (todavía), las relaciones regionales son más fructíferas, más concretas.

Sin entrar al análisis de las reuniones interparlamentarias que el Congreso sostiene con otros poderes legislativos, la conclusión es que hay que buscar nuevas vías de relación parlamentaria que no impliquen verse una vez cada año o dos en el mejor de los casos, sino buscar el seguimiento continuo por medios como los electrónicos, que hoy en día son muy baratos y eficientes.

4.15.2 El Parlamento Latinoamericano

El Parlatino, como es comúnmente conocido, es para México un foro en donde han brillado muchos legisladores y han ocupado posiciones verdaderamente relevantes; ha tenido dos veces la Presidencia y dos veces la Secretaría General, casi siempre a través de mujeres. Es aún más importante toda vez que las relaciones con América del Sur se vieron deterioradas en los últimos tiempos y el Parlatino es un ámbito político, de diálogo y cooperación en donde el Congreso mexicano ha ayudado a distender las relaciones.

Como hemos visto ya, el propósito de contribuir al desarrollo de la región apoyando el proceso de integración a través de la homologación de las leyes ha sido difícil de lograr. Puede afirmarse, sin embargo, que las comisiones han trabajado en ese sentido aunque a la fecha muchas de las leyes-marco no han encontrado su correlativo en los congresos nacionales, en el sentido de que pudieran tomarse como marco para la emisión de leyes locales.

Parlatino ha visto mejores momentos que el actual ya que algunos de sus proyectos más importantes no se concretaron. Desde 1991, en la Reunión de Jefes de Estado y Cancilleres del Grupo de Río, efectuada en Cartagena de Indias, Parlatino había señalado, como camino eficiente para acelerar el proceso de integración la necesidad de darle estructura a la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN). Ya para 1995, Parlatino y el Grupo de Río habían elaborado un proyecto de “Acta de intención para la Constitución de la CLAN”, misma que fue aprobada ese mismo año por los Jefes de Estado y Gobierno durante la IX Cumbre del Grupo de Río.

La idea era que la Comunidad estaría constituida por todas las naciones latinoamericanas, incluyendo los Estados del Caribe. Sin embargo, el proyecto de la Comunidad devino en un organismo sudamericano, sin México y Centroamérica y con Brasil a la cabeza. El hecho que ya no sea un proyecto vigente limita las posibilidades de que se concrete un proceso de integración y cancela uno de los temas más importantes del Parlatino con repercusiones directas para México. Brasil aprovechó el momento para hacer a un lado a México de la “jugada de la integración”, tomando en cuenta la rivalidad que existe entre los dos países.

Por otro lado se ha gestado otro movimiento político encabezado por Venezuela, Bolivia y Ecuador que mantienen aún más alejada la posibilidad de la integración latinoamericana.

El gobierno del Presidente Vicente Fox no abonó mucho a las relaciones con América Latina y el Caribe y más bien entró en una serie de diferencias que lo alejaron mucho de esta área geográfica.

Así pues, Parlatino, a partir del nuevo siglo, se vio envuelto en una situación diferente de la que hasta entonces había experimentado al retirarle Brasil su apoyo como sede permanente y al mismo tiempo la infraestructura que le permitía desarrollar sus trabajos. Panamá fue generoso al brindarle todo el soporte estructural y técnico necesario. El gobierno panameño estaba atravesando por momentos económicamente muy buenos y el hecho de ser sede de un organismo internacional le daba mayor peso político. México desaprovechó esa oportunidad que le hubiera dado más cercanía a la región, sobre todo

porque los actores en el Parlatino son básicamente políticos que en algún momento ocupan posiciones de importancia en sus países.

El tema de la revisión de los documentos básicos de Parlatino, su Reglamento y sus Estatutos, viene tratándose desde hace algún tiempo y ha dado pie para hacer algunas adecuaciones que puedan impactar para un mejor desempeño: Sin embargo, hay que tener claro el objetivo para poder hacer algunas propuestas. Una primera tarea sería revisar los objetivos vigentes en sus documentos y tratar de trazar líneas amplias de trabajo que converjan precisamente en el logro de sus objetivos. Del tema de las comisiones ya se han ocupado los órganos directivos pero, a pesar del mucho trabajo dentro de ellas, no se refleja en el objetivo más grande de homogeneizar las leyes en América Latina a través de las Leyes-marco.

Se puede constatar que no hay un impacto en las leyes nacionales o, por lo menos en el caso de México. Tampoco hay una política de definición de temas que ameriten leyes específicamente y que cubran problemas que estén enfrentando los países latinoamericanos, a excepción de temas como el lavado de dinero, el narcotráfico, la situación de las mujeres y las niñas, pero al final no se llega a lo verdaderamente sustantivo que es la incorporación de las leyes-marco cuando se elaboran las leyes nacionales.

La integración debe seguir siendo un objetivo prioritario, a pesar de lo poco que se ha logrado en la materia y de los muchos organismos creados para ello. Por eso es importante lo que está pasando con la Alianza del Pacífico. Dada la cantidad de países que tienen toda la intención de ser parte de la Alianza y las cifras que representa en comercio exterior, inversiones, tecnología, es probable que este ejercicio pueda resultar más efectivo.

Volviendo al Parlatino, México, si bien ha seguido siendo muy participativo y durante los últimos 9 o 10 años ha tenido la Secretaría General y ahora la presidencia,³¹⁸ no ha dado pasos en la dirección correcta para estrechar lazos con naciones de América del Sur con las que no tiene relaciones muy cercanas como debiera, entre ellas Brasil, Argentina, Uruguay, sin olvidar a Bolivia, Ecuador y Venezuela. A nivel

³¹⁸ Las Secretarías Generales han sido las senadoras priístas María de los Ángeles Moreno y Blanca Alcalá y la nueva Presidenta es la Senadora Blanca Alcalá, con licencia actualmente.

personal ha sido todo magnífico pero políticamente y a nivel bilateral no se refleja. Por ejemplo, con Brasil ha sido muy difícil poder establecer una reunión interparlamentaria periódicamente por la reticencia de ese país y, en realidad, porque no tienen ningún interés. Con Argentina, a duras penas se celebró la I reunión interparlamentaria, después de mucha insistencia del Senado mexicano el 11 y 12 de agosto del 2014 en la ciudad de México y con Uruguay, no hay que olvidar las duras palabras del expresidente Mújica respecto de México como Estado fallido. El Presidente de Bolivia Evo Morales nunca se ha dignado venir a México más que para reuniones multilaterales lo mismo que el Presidente de Ecuador y con Venezuela la mala relación se ve reflejada en las largas ausencias de embajadores de ambos países (hasta el 2015) o en las malas actitudes de unos y otros.

Así pues, para México es necesario retomar el camino latinoamericano a nivel parlamentario. Los otros organismos regionales son menores y no cuentan con el peso político que todavía tiene el Parlatino. La idea de ser el brazo parlamentario de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe CELAC es la mejor que se puede haber tenido desde hace mucho. Le daría al Parlatino un nuevo aire que mucho le hace falta.³¹⁹

4.15.3 La Unión Interparlamentaria

La historia de las relaciones parlamentarias de México, de hecho del parlamentarismo internacional, pasa por la historia de la Unión Interparlamentaria. Los breves años de 1925 a 1928 en los que México ingresó a la Unión no reflejaron una participación destacada pues no hay registro alguno en ese sentido, pero a partir de su regreso en 1973 ha tenido una presencia continua y en los últimos años muy destacada.

México ha recibido dos veces a las Asambleas de la Unión Interparlamentaria (una como Conferencia y otra como Asamblea), en

³¹⁹ Esta es una iniciativa que viene desde finales de la primera década del siglo XXI, misma que no ha podido concretarse porque no se le ha dado un seguimiento adecuado ni se ha hecho el cabildeo correspondiente.

1984 y en 2004. Podemos afirmar que ambos eventos dejaron en el trabajo parlamentario internacional del Congreso mexicano muchas enseñanzas.

Un primer punto es que la UIP ha ido con los tiempos y ha buscado que en sus Asambleas se debatan los temas cruciales del momento y que los parlamentarios se familiaricen con ellos. Ser parte de un organismo de cobertura global ha abierto muchos horizontes para los legisladores.

Si revisamos los temas que la UIP ha introducido en los últimos 3 o 4 años, (particularmente a través de sus propios informes y los del Senado de la República), comprobaremos que están incluidos la mayor parte de los que se han discutido en organismos como las Naciones Unidas, por ejemplo: derechos humanos; derechos de las mujeres; derechos de los niños; economía y derecho internacional; paz y seguridad mundiales; democracia y medio ambiente; conflictos regionales y derecho internacional humanitario; África; políticas públicas; VIH/SIDA; Medio Oriente y el Mediterráneo; migración; terrorismo; Asia; Informática y telecomunicaciones; América Latina; pobreza; educación y cultura; Caribe; Influenza tipo H1N1; seguridad alimentaria; y otros.³²⁰

Como complemento de este primer punto, un segundo es precisamente el involucramiento directo con las Naciones Unidas que la UIP procura a los parlamentarios, en su calidad de observador de la Asamblea General, que es uno de los órganos que condensa la mayor parte de la información. Si antes del 2002 ya la UIP incluía en sus reuniones temas internacionales, el impacto de la formalización de su vinculación con las Naciones Unidas fue muy evidente, sobre todo al empezar a involucrarse en los espacios que se le abrían tales como las Audiencias Públicas, las Conferencias Internacionales, la distribución de documentos a los delegados gubernamentales, etc.

A los ojos de algunos legisladores, este involucramiento con las Naciones Unidas también lleva el inconveniente de su propia naturaleza gubernamental que inhibe una participación libre y espontánea de los parlamentarios, aunque la evolución natural de la

³²⁰ Senado..., *La Diplomacia... LXI Legislatura, Op. Cit.* p. 19

sociedad y su consecuente reconocimiento ha hecho que la propia ONU haya tenido que abrirse.

Un tercer punto es que la UIP ha enseñado a los parlamentarios a trabajar en los foros multilaterales y a entender lo importante que son los formatos, las reglas y saber que se pueden ganar muchos espacios si uno entiende la estructura de los foros. En el caso concreto del Congreso mexicano se han aprovechado las diferentes posiciones de la Unión para tener una presencia relevante, desde puestos en los órganos directivos hasta aquellos en los Comités Permanentes y sobre todo para introducir aquellos temas de preocupación nacional, como por ejemplo el tema de crimen organizado, el problema migratorio, y las expresiones antimigrantes, trata, derechos humanos y niños migrantes no acompañados.³²¹

Otro punto, (cuarto) es conocer, dentro de un organismo internacional, cómo trabajar a nivel regional, a través de los grupos políticos de la UIP como el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) y mejorar su pertenencia a organismos como el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento centroamericano, el Foro Parlamentario de las Américas, hoy Parl-Américas, etc.

La delegación mexicana de las legislaturas LX y LXI fue muy activa dentro del GRULAC, sobre todo tratando de que se le viera como parte de la región, de la que según algunos países sudamericanos se había alejado. Un miembro de la delegación fue elegido para representar al Grupo en otros comités y otro como Presidente del propio GRULAC.

Un quinto punto es tener a la mano publicaciones especializadas para los parlamentarios, para fortalecer su trabajo internacional y nacional y saber cómo utilizar las herramientas internacionales a nivel local. (Celebración del Día Internacional de la Democracia, aumentar la participación de las mujeres a nivel parlamentario para el 2015 a 30%, entre otros).³²² Igualmente los estudios derivados de las encuestas que eventualmente se hacen a los parlamentos (involucramiento en los asuntos internacionales; parlamentos sensibles al género,

³²¹ Senado..., La Dipl...LX Legislatura, *Op. Cit.*,p 13,45

³²² El Día Internacional de la Democracia es una iniciativa de las Naciones Unidas que la UIP hizo suya y que hace que ahora sus parlamentos miembros organicen todo tipo de eventos para celebrarlo, sabiendo que los parlamentos son el elemento fundamental de la democracia.

presupuestos, etc.) así como los cuestionarios sobre prácticas parlamentarias, dan la posibilidad de conocer aquellas prácticas exitosas que podrían seguirse.

Otro tema más que la UIP ha propiciado es que mediante sus asambleas y especialmente las reuniones de Presidentes de Parlamentos se presenten oportunidades, como ya dijimos antes, de buscar apoyos para temas específicos como en el Caso Avena, la Ley 1070 de Arizona, la construcción de muros en las fronteras, que para México eran cruciales. El nivel que las reuniones de Presidentes ha llegado a tener podría compararse con las Cumbres que suelen celebrar los Ejecutivos.

Además de la UIP, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Foro Parlamentario de Presidentes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL) organizan reuniones de Presidentes, la primera limitada a los europeos y sus 3 países observadores y el segundo a nivel subregional³²³

Si bien los puntos mencionados son los que obran a favor del Organismo, sin embargo es importante mencionar aquellos que obran en contra o que por lo menos no abonan a un mejor desempeño y utilidad del mismo.

Un primer punto es el tema interno de la UIP, sus métodos de trabajo, sus formatos, sus participantes. Desde 2003, en Chile, la UIP planteó la modernización de sus estructuras y de sus estatutos. Se acordó pasar de Conferencia Interparlamentaria a Asamblea y de Consejo Interparlamentario a Consejo Directivo y celebrar la reunión de primavera en alguno de los países miembros y la de otoño en Ginebra. Se aprobaron 3 nuevas comisiones: Comisión de Paz y Seguridad Internacional; Comisión sobre Desarrollo Sustentable, Finanzas y Comercio y otra sobre Democracia y Derechos Humanos. Se pidió a las delegaciones hacer un esfuerzo por tener igualdad en la representación de hombres y mujeres; se introdujo el tema de los Grupos Políticos en el Estatuto y otros cambios menores.³²⁴

³²³ El Congreso mexicano es miembro de pleno derecho del FOPREL desde marzo del 2012 y en las dos ocasiones que ha sesionado en México, el Presidente del Senado estuvo presente. (ver La Dip. Parl. LXI Legislatura, p. 438, 439, 440 y 441.

³²⁴ Senado, *La diplomacia LVIII y LIX*, Op. Cit p. 8 y 9

En el 2007, en el marco de la 116 reunión en Bali se introdujo un cambio en el formato para la segunda reunión del año en el sentido de que las Comisiones Permanentes no se reunirían más en sesión plenaria y darle más tiempo al Consejo Directivo para dedicarlo al análisis de los temas de la Organización.³²⁵

Sin embargo, casi nada ha pasado. La premisa era que los ahora Comités Permanentes fueran un foro con miembros con conocimientos acerca de los temas a discusión porque, a nivel local, era lo que debatían. De esta manera, los parlamentarios se beneficiarían de las discusiones y lo transmitirían a nivel local. La experiencia es que pocos Comités han aportado algo a la discusión porque casi nunca son interactivos. La composición de los Comités Permanentes poco ha hecho para el trabajo interno porque se pensó y así se planteó, que los miembros fueran aquellos que trabajaran los temas en sus Parlamentos y no ha sido así.

Igualmente las modalidades de trabajo de los Comités no se han basado en los métodos parlamentarios (más debate y menos lectura de textos) y tampoco se ha logrado que asuman una mayor responsabilidad para la planeación y la implementación de actividades con la UIP en el área de su competencia; que desarrollen mayor expertise institucional; que organicen audiencias públicas con las cabezas de organismos internacionales; que lleven a cabo misiones de campo; etc.

Otro de los temas es la selección de los temas, de los miembros y de los relatores.³²⁶

Cualquier internacionalista sabe muy bien que gran parte del éxito de su trabajo internacional estriba en la organización interna y el conocimiento de los métodos de trabajo y los temas que se discuten. De otra manera, no se entendería qué hacen los miembros de cualquier órgano interno de un organismo. Hay que concluir entonces que los Comités Permanentes adolecen de reglas claras para obtener un buen resultado y que toca a los órganos de gobierno tomar decisiones al respecto.

³²⁵ Senado, *La diplomacia ... LX Legislatura, Op. Cit.* p. 6

³²⁶ IPU, *Consolidation of the reform of the Interparliamentary Union*, 123 Assembly of the IPU and related meetings, Ginebra 4 al 6 de octubre de 2010, documento EX/258/9-P.2, Executive Committee, 6 pp.

Sin embargo, esto sólo tiene que ver con los Comités Permanentes, pues hay otros órganos que han mostrado mayor involucramiento y compromiso, pero a final de cuentas los Comités son los espacios de mayor participación de los parlamentarios. A mayor abundamiento, faltan estudios que den un piso académico de cómo hacer funcionar mejor la diplomacia parlamentaria y la participación en los foros multilaterales.

A nivel general, podemos decir que son demasiadas reuniones y los resultados poco concretos. Si revisamos las reuniones que anualmente lleva a cabo la Unión en el mundo entero tenemos que aceptar que son demasiadas. Demasiado diálogo y pocos resultados, así define el trabajo de los parlamentarios el anterior Secretario General de la UIP Anders Johnsson y añade que habría que asegurarse un seguimiento al nivel nacional del trabajo que se hace a nivel internacional; así como una mayor rendición de cuentas y un mejor aprovechamiento del trabajo internacional.

El trabajo que hace el Comité de los Derechos Humanos de los Parlamentarios es el ejemplo más contundente de un órgano de acciones más que de producción de documentos.³²⁷ Al año 2000 reportaba estar analizando 42 casos involucrando a 180 parlamentarios en 24 países y 18 casos públicos involucrando a 133 parlamentarios en 15 países.³²⁸

En el reporte de octubre de 2006 a agosto 2009, el Comité informaba haber solucionado una amplia proporción de los 1538 casos de 104 países que ha examinado.³²⁹ De octubre del 2009 a abril del 2011 el Comité participó en 891 casos emitiendo 221 resoluciones. (Estos datos pueden encontrarse en los reportes de la Diplomacia Parlamentaria del Senado de la LX y LXI Legislaturas).

Para terminar, la UIP presentó su estrategia 2012-2017 bajo la cual está trabajando ahora. Una de sus direcciones estratégicas es que los

³²⁷ Uno de los problemas graves que enfrenta el Comité de los Derechos Humanos de los Parlamentarios es la presencia de gobiernos arbitrarios que no reconocen a los cuerpos legislativos democráticamente electos.

³²⁸ En este caso el Journal de la UIP no explica la diferencia entre ser sólo un caso y ser un caso público.

³²⁹ El Comité investiga las quejas sobre violaciones de los derechos humanos de los parlamentarios y como tal es único en el mundo. Una vez que se admite un caso, el Comité hace todo lo posible por lograr un arreglo con las autoridades, incluida una visita in situ. De no lograrse un acuerdo razonable en la primera fase, deberá entregar al Consejo Directivo reportes y recomendaciones, que se harán públicas. Finalmente, a través de una resolución del Consejo, los casos se hacen del conocimiento de la Asamblea General.

parlamentos tengan un mayor involucramiento internacional, a través del desarrollo de una dimensión parlamentaria al trabajo de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales; construir apoyo parlamentario para los objetivos internacionales de desarrollo, (como lo hizo en el año 2000) y contribuir a la construcción de la paz y a la prevención del conflicto.³³⁰

Como puede verse, sí hay en la UIP el deseo de avanzar como organización universal de parlamentarios y desarrollar sus valores como la democracia y la rendición de cuentas. Sin embargo, los parlamentos nacionales no siempre están dispuestos a cooperar, sobre todo cuando sienten sus intereses afectados. Ejemplos de países que prefirieron dejar el Organismo antes de someterse a auscultaciones políticas son muchos, pero no hay que detenerse en esas ausencias sino propiciar que no se den.

El hecho de que la UIP no sea considerada una organización internacional le impone muchas trabas a su trabajo cotidiano (otorgamiento de visas como ejemplo). Sin embargo, lo reiteramos, no todos están de acuerdo en que la mera suscripción de un tratado vaya a cambiar sustancialmente la situación actual. Nosotros creemos que sí.

4.16 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 4

El estudio del caso de México viene a completar el trabajo de investigación ya que el parlamentarismo internacional es un ejercicio no muy antiguo y de hecho lo encontramos apenas en los años 60. En primer lugar, empieza como una práctica bilateral con Estados Unidos, que de hecho ha prevalecido por muchos años para pasar a la multilateral en la Unión Interparlamentaria y a la regional en el Parlamento Latinoamericano.

Obviamente, lo que podemos ver es un ejercicio dinámico, en ambas Cámaras, a la vez de un avance en las leyes y reglamentos que han hecho que se hable ya de normas que hay que seguir y no solamente prácticas como se dio en un principio.

³³⁰ IPU *Strategy 2012-2017, Better Parliaments, stronger democracies*, impreso en Francia, s/f, 35 pp.

El hecho que las Cámaras ya contemplen en sus Reglamentos definiciones y disposiciones relativas al comportamiento y prácticas que hay que observar en la vida internacional de los parlamentos significa mucho. Para el Senado es una cuestión de derechos y deberes, sobre todo en lo que concierne a las obligaciones que tiene respecto del ejercicio de la Política Exterior como una facultad exclusiva, aunque no totalmente limitante porque admite la coadyuvancia de la otra Cámara.

A la luz de los cambios en la diplomacia formal, las prácticas parlamentarias se han vuelto más importantes y en el caso de México de mayor peso para la toma de decisiones. Esto es, porque se necesitan visiones diferentes de un mismo tema, aunque como hemos dicho la Política Exterior sigue siendo de expertos.

Los legisladores y, sobre todo los senadores, hoy son más importantes que nunca para las Cancillerías del mundo y México no es la excepción. Se les requiere su opinión sabiendo que no es sólo la de sus partidos, sino los intereses de los territorios que representan.

La participación de los legisladores hace a la Política Exterior más democrática y no deja que quede estancada en espacios limitados que propician, como dijimos al principio de este Capítulo, que la sociedad vaya perdiendo interés en el tema.

CONCLUSIONES GENERALES

La práctica de la diplomacia parlamentaria avanza más rápido que la teoría.

El paradigma parlamentario es un conjunto de convicciones sobre las cuales los estudiosos de las Relaciones Internacionales deberían reflexionar ya que los movimientos en los Congresos han tenido un efecto importante en los diferentes momentos de cambios políticos o sociales internacionales y de hecho responden ahora a las demandas de un mundo globalizado, interconectado e interdependiente.

El paradigma del siglo XXI es que las Relaciones Internacionales tienen nuevos actores y los parlamentarios están cerca de los centros de toma de decisiones, aunque todavía lejos del dominio del Poder Ejecutivo.

Hay necesidad de más actores porque los Estados son ya incapaces de resolver ellos solos los problemas de un mundo convulso y con sociedades tan diversas y complejas.

Los parlamentos internacionales tuvieron su origen (exceptuando a la UIP) en la configuración de instituciones regionales que se reagruparon alrededor de intereses comunes o por motivos de cooperación.

El Parlamentarismo internacional ha estado presente en cada etapa de los cambios de la estructura internacional, en la historia reciente.

El parlamentarismo internacional da la oportunidad a sus protagonistas de sumergirse y familiarizarse con los temas internacionales y entrar en contacto con los personajes que pueden resultar decisivos para el tratamiento o solución de los temas de Política Exterior

La diplomacia es un proceso de comunicación y representación encaminado a facilitar la interacción entre diferentes entidades e individuos y no sólo Estados.

Un aspecto que los legisladores no han sabido transmitir es la necesidad de que el Senado tiene que hacer vida internacional y no sólo interna y, en ese sentido, no ha hecho una política de comunicación amplia y profunda que explique a las comunidades la razón de su involucramiento con otros parlamentos, con otros países, y el beneficio para las comunidades que lo eligieron.

La diplomacia formal implica conocimiento pleno de los temas, por lo que el diseño de la política exterior requiere de expertos. La Diplomacia Parlamentaria es más pragmática.

La presencia de los parlamentarios en la Política Exterior puede ser de mucho apoyo ya que responden a lo que el mundo globalizado, interconectado e interdependiente demanda.

La aparición de los parlamentos supranacionales es el signo más contundente de un cambio en las relaciones de la comunidad internacional, es decir es la prueba de la internacionalización de la política.

La manera de ver la Política Exterior es diferente si se la mira desde el Parlamento que desde el Poder Ejecutivo, porque la Diplomacia formal es rígida mientras los parlamentarios la ven desde una visión política plural, de mayor flexibilidad.

Los tiempos del Estado-nación como marco político y económico único para garantizar el progreso y cohesión pasaron ya.

Frente al debilitamiento de la diplomacia formal en función de que el Estado es incapaz de atender todos los temas internacionales, el papel de los nuevos actores se vuelve crucial, pero particularmente el de los parlamentos.

El hecho que los valores de democracia, derechos humanos y estado de derecho prevalezcan sobre los de paz y seguridad internacionales contribuye a que el parlamentarismo sea un medio para legitimar políticas e iniciativas gubernamentales complejas.

La diplomacia parlamentaria como control de la política exterior se relaciona con la política interna en la medida que se espera que los parlamentos puedan controlar las decisiones de sus gobiernos.

En sistemas democráticos, los instrumentos de control y vigilancia se aplican en todas las áreas, incluyendo la de Política Exterior. Podemos decir que el control parlamentario se mueve lentamente detrás de las políticas internas.

Los Parlamentos tienen que ser sensibles al género y su distribución en las tareas internacionales, deben incluir mujeres de manera paritaria.

Los Parlamentos sensibles al género han sido un paso muy importante para lograr avances significativos de la participación de las mujeres en la política.

Mientras más vida parlamentaria internacional se dé con objetivos de cooperación e integración, se pueden formular utopías y por ende las políticas adecuadas.

La clasificación de las Asambleas permite recuperar la memoria histórica y situarlas en épocas definidas.

El primer reto de las asambleas parlamentarias es que el vasto entramado internacional parlamentario se corresponda con un peso político más grande del que actualmente tiene.

Otro de los retos de las asambleas parlamentarias, a excepción del Parlamento Europeo, es pasar de ser únicamente deliberativas a legislativas y no depender de los lineamientos que el Ejecutivo les marque.

Los organismos no parlamentarios obtienen más legitimidad al tener parlamentarios en su organización, en tanto éstos representan a la gente.

El formato de trabajo que actualmente presentan los organismos parlamentarios se asemejan a aquellos de organismos gubernamentales. Muy pocos se enfocan a la acción y casi todos se quedan en el documento.

El Gabinete Sombra es un elemento muy importante en los regímenes parlamentarios, en la medida que el partido perdedor en las elecciones conserva espacios de supervisión al Gobierno, lo cual no ocurre en los regímenes presidenciales que pierden todos los espacios.

Los foros parlamentarios sí han impactado en el tratamiento y solución de algunos de los problemas que han afectado la estructura mundial.

No todas las organizaciones internacionales son sujetos de Derecho Internacional, la mayor parte son solamente actores.

La existencia de una Convención Internacional para regir la vida parlamentaria es muy conveniente y subiría el nivel de representación de los organismos parlamentarios como sujetos de Derecho Internacional.

La presencia de los foros parlamentarios internacionales es una acción irreversible y no desaparecerá de las relaciones internacionales en el futuro.

La Unión Interparlamentaria ha sido un elemento importante de cambios en la estructura mundial y sus miembros han aportado la visión parlamentaria a problemas de gran envergadura en el mundo, a través de un diálogo plural y de relaciones más amplias entre diversos grupos.

La ambigüedad del status de la Unión Interparlamentaria por no estar basada su existencia en un tratado, hace que a pesar de ser un actor reconocido en la escena internacional, no tenga el status que se merece.

La Unión Europea abrió una nueva etapa, tanto Ejecutiva como Legislativa, con la idea de que el futuro exigiría un proceso de integración regional para darle más fuerza a los Estados y garantizar su supervivencia.

El crecimiento del número de asambleas parlamentarias se aceleró después de la Guerra Fría como una consecuencia de una mayor libertad para estimular nuevas relaciones y en búsqueda de recuperar la democracia.

La creación de organizaciones internacionales por los Parlamentos sin pasar por un acuerdo internacional gubernamental abre un nuevo

campo jurídico instaurando una nueva categoría de organización internacional.

El interés por los temas internacionales ha venido disminuyendo en México en la opinión pública.

La pluralidad política en el Senado mexicano y la ausencia de un Partido mayoritario, ha sido un paso muy importante para hacer avanzar la diplomacia parlamentaria.

Normativamente el Congreso de la Unión ha dado grandes pasos para tener reglas claras respecto de su actuación internacional y ha aportado mucho al parlamentarismo internacional en particular y a la diplomacia parlamentaria en general.

El legislador responde al interés de su electorado y para él debería ser muy importante conocer los cambios y continuidades de la opinión pública de los mexicanos en materia de Política Exterior.

En México, en materia de Política Exterior, a medida que el Presidencialismo se debilitaba, se fortalecía el Poder Legislativo y la práctica de la diplomacia parlamentaria y concretamente del parlamentarismo cobraba fuerza.

La pertenencia de México a las instituciones europeas tiene un potencial que no ha sido aprovechado y que precisa de mucho trabajo parlamentario.

La participación más activa de México, a nivel multilateral siempre ha sido en la Unión Interparlamentaria.

Independientemente del resultado de las elecciones del 2016, es muy necesario retomar la relación con el Congreso de Estados Unidos y particularmente del Senado con una estrategia de relaciones más en corto, a través de comisiones específicas y, sobre todo, no esperar que se celebren las interparlamentarias cada dos años.

Hoy más que nunca las relaciones podrían ser más efectivas entre los Congresos mexicano y estadounidense que a nivel de Ejecutivos.

En México, a partir de la alternancia empezaron a darse posiciones diferentes en materia de Política Internacional.

La unanimidad ante la tan acreditada Política Exterior mexicana no pasó la prueba de la transición y prevaleció sobre ella y antes que ella el interés político de los Partidos

BIBLIOGRAFIA

Altamirano Santiago, Mijael, *El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada*, México, Ed. Plaza y Valdés, 2004. 434 pp.

Álvarez, Marcelo y Rodríguez, Ronny (eds. y comps.), *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración en Centroamérica*, San José de Costa Rica, Serie Parlamentos y Democracia, Ed. Organización de los Estados Americanos, Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, 2001. 538 pp.

Arroyo Pichardo, Graciela, *De las Relaciones Internacionales a la Sociedad Global*, México, Offset Universal, 2015. 270 pp.

Arroyo Pichardo, Graciela, *Metodología de las Relaciones Internacionales*, México, Oxford University Press, 1999. 172 pp.

Balandier, Georges, *El desorden La teoría del caos y las ciencias sociales*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 2003.

Battistella, Dario *Théories des relations internationales*, Paris, Francia, Presses de Sciences Politiques, 2003. 511 pp.

Braillard, Philippe et Djalili Mohammad-Reza, *Les Relations Internationales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1988. 128 pp.

Calduch Cervera, Rafael, *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, España, Colección de Información y comunicación, 1993,

Cámara de Diputados, Centro de Estudios para el Estudio del Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, *Observatorio Comicios Electorales 2015, Las Mujeres mexicanas rumbo a la Paridad*, México, Documento Interno, 2015. 57 pp.

Conferencia Parlamentaria de las Américas, *Actas. II Asamblea General de la Conferencia Parlamentaria de las Américas*, Río Grande, Puerto Rico, Edición interna COPA, 2000. 352 pp.

Cornillon, Pierre, *La Diplomatie Parlementaire, Realités et Perspectives*, documento interno de la Unión Interparlamentaria, Ginebra, Suiza, s/f.

Costa, Oliver, Dri Clarissa y Stavidris Stelios, *Parliamentary dimensions of regionalization and globalization. The role of International Parliamentary Institutions*. Reino Unido Ed. Palgrave MacMillan, 2013.

Dávila, Consuelo y Velázquez Flores, Rafael (Coords), *Perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, FCPyS, CRI, UNAM, Serie de Cuadernos de Política Exterior 2, 006. 117 pp.

De Puig, Luis Maria, *Les parlements internationaux*, Strasbourg, France Editions du Conseil de L'Europe, 2008. 120 pp.

Delgadillo, Luis Gabriel S., *El control de la política exterior de México. Análisis de las facultades constitucionales del Senado de la República*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis para obtener Licenciatura en Relaciones Internacionales, 2006. 195 pp.

Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática #20, Instituto Federal Electoral, 2012.

FIPA, *Informe Primera Asamblea Plenaria*, México, edición interna, 2002. 96 pp.

Foro Interparlamentario de las Américas FIPA, *Informe de la III Asamblea Plenaria*, Valparaíso, Chile, Ed. FIPA, 2004. 76pp.

Foro Interparlamentario de las Américas FIPA, *Informe de la Primera Asamblea Plenaria*. México, Ed. FIPA, 2002. 96 pp.

Foro Interparlamentario de las Américas, *Informe IV Asamblea Plenaria.*, Brasilia, Brasil, Ed. FIPA, 2005. 81 pp.

García Córdoba, Fernando, *La tesis y el trabajo de tesis*, México Limusa, Noriega editores, 2005. 81 pp.

González Chávez, Jorge, *El Sistema parlamentario en 5 países en Europa. Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Serie Reportes, 2000, 30 pp.

Henkin, Louis, *Derecho y Política Exterior de las Naciones*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Temas, 1979. 356 pp.

Interparliamentary Union *Consolidation of the reform of the Interparliamentary Union, 123 Assembly of the Interparliamentary*

Union and related meetings, doc. EX/258/9-p.2, Ginebra, Suiza, 2010. 6 pp.

Interparliamentary Union *Legal foundation for the IPU*, Ginebra, Suiza, documento interno, 2010. 8 pp.

Interparliamentary Union y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Guía para las relaciones con los parlamentos*, Ginebra, Suiza, Ed. UIP-UNESCO, 2007
Interparliamentary Union, *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno, Una guía de buenas prácticas*, Suiza, Ed. UIP, 2006. 225 pp.

Inter-Parliamentary Union, *Annual Report of the Secretary General, Activities of the Inter-Parliamentary Union in 2005*, Ginebra, Suiza Ed. Interparliamentary Union, 2006. 60 pp.

Interparliamentary Union, *Consolidation of the reform of the Interparliamentary Union, legal foundation of the IPU, doc. EX/257/10 (a)-P. 1, 122 Assembly and related meetings*, Bangkok, Tailandia, documento interno, 2010. 20 pp.

Interparliamentary Union, *IPU Strategy 2012-2017, Better parliaments, stronger democracies*, Francia, Ed. UIP, s/f, 35 pp.

Interparliamentary Union, *Legal foundation of the Inter-parliamentary Union, Convention on the Interparliamentary Union*, EX/256/3-P.1, Ginebra, Suiza, 2010. 11pp.

Interparliamentary Union, *The Convention on the elimination of all forms of discrimination against women and its optional Protocol. Handbook for Parliamentarians*, Ginebra, Suiza, Ed. UIP, 2003. 121 pp.

Interparliamentary-Union, *Global Capacity-building Initiative for Parliaments on Sustainable Development*, IPU-UNITAR, Ginebra,

Suiza, Edición interna de la UIP, Serie Reports and documents No. 49, 2005. 34 pp.

Labariega Villanueva, Pedro G., *Derecho diplomático, Normas, usos, costumbres y cortesías*, México, Ed. Trillas, 2005. 340 pp.

Laroche, Josepha (comp.), "*Mondialisation et Gouvernance Mondiale*", France, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Presses Universitaires de France, 2003. 264 pp.

Morgenthau, J. Hans, *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1986. 718 pp.

Orellana Moyao Alfredo y Orozco García, Wistano, *El Futuro del Senado de la República, La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*, México, Ed. Porrúa, 2003. 136 pp.

Parlamento Latinoamericano, *Tratado de Institucionalización, Estatutos y Reglamento*, Panamá, Asamblea Nacional, 2010. 81 pp.

Perspectives on World Politics, Editores Richard Little and Michael Smith, Routledge, London and New York, 1991. 477 pp..

Riordan, Shaun, *Adiós a la Diplomacia*, España, Ed. Siglo XXI, 2005. 193 pp.

Schwarzenberger, Georg, *La política del poder*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1960. 809 pp.

Senado de la República, *50 años de Reuniones Interparlamentarias México – Estados Unidos (1961 – 2011)*, Centro de Estudios

Internacionales “Gilberto Bosques”, México, Ed. Taller de Diseño Tres, 2011. 317 pp.

Senado de la República, *Análisis del proyecto de Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados*, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”, México, editado por el Senado de la República, Serie Apuntes de Derecho Internacional, No. 1 2012. 74 pp.

Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *Gobernabilidad democrática*, Serie Temas Globales, No. 6, octubre 2013, México. 35 pp.

Senado de la República, *La Acción Internacional del Senado en Asambleas Parlamentarias, Organismos Internacionales y Reuniones Interparlamentarias*, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”, México, ed. interna, 2014, 43 pp.

Senado de la República, *La alianza del Pacífico, ¿El futuro de la integración Latinoamericana*, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”, México, Ed. Talleres del Senado, Serie documentos de análisis, 2014. 76 pp.

Senado de la República, *La Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República en la LX Legislatura Septiembre 2006 – agosto 2009*, México, Ed. Senado, 2009. 617 pp.

Senado de la República, *La Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República en la LXI Legislatura Septiembre 2009 - agosto 2012*, México, Ed. Senado, 2012. 548 pp.

Senado de la República, *La Diplomacia Parlamentaria en las Legislaturas LVIII y LIX*, México, Ed. Senado, 2006. 338 pp.

Senado de la República, *Marco Jurídico, LXII Legislatura, Segundo Año de Ejercicio, Segundo Periodo*, México, Ed. Senado, febrero 2014. 439 pp.

Senado de la República, *Memoria de Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores Primera, Europa y Asia*, México, Ediciones del Senado, agosto 2000. 400 pp.

Senado de la República, *México y la diplomacia parlamentaria*, Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques", México, ed. interna, serie Documentos de análisis, 2015. 95 pp.

Senado de la República, *Parlamentarismo y Presidencialismo, Estudio Comparado*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, s/f, 160 pp.

Solana, Fernando, *Seis años de Diplomacia Parlamentaria 1994-2000, Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República*, México, Noriega Editores, Ed. Limusa, 2000. 218 pp.

Sur, Serge, *Relations Internationales*, París Francia Montchrestien, 2006. 592 pp.

Tripathi, R.C. (Ed.), *Second chambers. Bicameralism today*, New Delhi, India, Secretary General, Rajya Sabha, Government of India Press, April 2002. 272 pp.

Union Interparlementaire *Conference des Presidents des Parlements Nationaux*, New York, 2000, Lausana, Suiza. Ediciones UIP, 2001.

UN-IPU-ASGP-Global Centre ICTP, *World e-Parliament, Conference 2007*, Nueva York, Ed. UN, 2007. 56 pp.

UN-IPU-Global Centre ICTP, *World e-Parliament Report 2008*, Nueva York, ed. interna UN, 2008. 209 pp.

Velasco Plufeu, Mónica, *La Diplomacia Parlamentaria euro-mexicana: Trabajos de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México 2005-2011*, Barcelona, Universidad de Barcelona, Tesis Doctoral, 2007, 573 pp.

Velázquez Flores, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Ed. Plaza y Valdés, 2007.

Villanueva Rivas, César, *Representing cultural diplomacy*, Göteborg, Suecia, Växjö University Press, 2007. 200 pp.

ARTICULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS

Castañeda, Jorge, La defensa y el respeto de los derechos humanos en: *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001. Pp. 111-118.

Cuadra, Héctor, *Ética y Política Internacional*, en RI, No. 87, Septiembre-diciembre 2001, México.

De Andrea S, Francisco José, Historia del Congreso en México, siglos XIX y XX, en *Directorio del Congreso Mexicano. LVIII Legislatura 2000-2003*, México, Nuevo Horizonte Editores, 2001. Pp. 557- 614.

Makriyannis Multiadis y Seimenis Ioannis, The establishment of the Euromediterranean Parliamentary Assembly, en *Mediterranean Quarterly*, Vol. 16, No. 2, primavera 2005. Pp. 85 -105.

Nastase Adrián, The role of Parliamentary Diplomacy in shaping a sustainable Democratic Security Order, *Romanian Journal of International Affairs* Vol.1, Bucarest, Ed. Institute of International Studies, 1995

Sabic Zlatko, Building democratic and responsible Global Governance. The role of International Parliamentary Institutions, en: *Parliamentary Affairs*, Vol. 61 No. 2, Oxford Journals, Inglaterra, 2008. Pp. 255 – 271.

Tovar Ruiz, Juan, Cuatro momentos de la doctrina en la política exterior estadounidense: ¿Entre la teoría y la práctica?, en *Revista CIDOF d'afers internacionals*, No.95, Septiembre 2011. Pp. 165- 187.

Weisglas Frans W. and Gonnie de Boer, Parliamentary diplomacy, en *The Hague Journal of diplomacy*, Vol. 2, Issue 1, 2007. Pp. 93- 99.

Zertuche Muñoz Fernando, El Poder legislativo y la División de Poderes en: *Directorio del Congreso Mexicano. LVIII Legislatura 2000-2003*, México, Nuevo Horizonte Editores, 2001. Pp. 616- 642.

CONFERENCIAS

Canto, María Amparo, México, *La Política Exterior del Poder Legislativo*, XIV Foro Nacional de Política Exterior, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2006.

Canto, María Amparo, *México y sus Relaciones Internacionales*, México, Conferencia en Curso para Servicio Civil de Carrera del Senado de la República, México, 2004. 40 pp.

DOCUMENTOS

Bárceñas Alicia, *Diálogo de los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Regionales de la ONU, ONU-ECOSOC, comunicado de prensa de la Comisión Económica para América Latina*, Nueva York, 10 de julio 2015.

Cámara de Senadores, *Breve Introducción al Senado de la República*, México, Ed. Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa, s/f, 97 pp.

Crespo, José Antonio, Si fuéramos un parlamentarismo, *Columna Horizonte político, Excelsior*, México, 19 de agosto 2009. p. 9.

Johnsson, Anders, *Parliaments in global governance: lessons learnt at the IPU*, Ginebra, Suiza, documento interno del autor, 2015, 20 pp.

Johnsson Anders, Jönsson, Christer, *Completing the architecture: Parliaments in Global Governance*, Paper prepared for the 16 Annual Meeting of the Academic Council on the United Nations (ACUNS) New York city, junio 16 a 18 2016, document interno del autor, 33 pp.

Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género*, Ginebra, Suiza, documento preparado para la Unión Interparlamentaria, 2011. 185 pp.

Parlamento Latinoamericano, *Propuesta del Parlamento Latinoamericano para ser considerada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe a efectuarse en la República Bolivariana de Venezuela*, Documento Interno s/l, s/f, 6 pp.

Parlamento Latinoamericano, *Revista Parlamento Latinoamericano* No 2, Panamá, Ed. Parlamento Latinoamericano, Octubre 2013. 16 pp.

Saatchi and Saatchi Simko, *Informe a la Unión Interparlamentaria sobre el desarrollo y la implementación de una Estrategia de Comunicaciones & Marca Corporativa*, Ginebra, Suiza, Documento de Trabajo, 7 de marzo del 2015, 29 pp.

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, (SG – SICA) *Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas*, San Salvador, El Salvador, Documento Interno, febrero 2008.

Senado de la República. *Resumen de ponencias presentadas en las mesas sobre Control de la Constitucionalidad de las leyes y tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo*. México, Puebla y Monterrey, documento interno, 2003.

DOCUMENTOS EN LÍNEA

Barbe, Esther, *El papel del realismo en las Relaciones Internacionales (La teoría política de Hans J. Morgenthau)*, *Revista de Estudios Políticos* 57, julio septiembre 1987, pp 149 a 162 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo26941> consultado el 19 y 20 de septiembre del 2016

Asamblea Parlamentaria de la OTAN, *Discurso del Sr. Loïc Bouvard, ex Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN en el 60 aniversario de creación*. www.NATO-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2884 Consultado el 10 de septiembre del 2015.

Bajtay, Peter, *Democratic and efficient foreign policy? Parliamentary diplomacy and oversight in the 21st. Century and the Post Lisbon role of the European Parliament in shaping and controlling EU foreign policy*

Robert Schuman Centre for advanced studies, Research paper No. RSCAS 2015/11

<http://ssm.com/abstract=2567249> Consultado el 8 de septiembre 2015.

Bergougous, Georges, *Presidencia de las Asambleas Parlamentarias Nacionales. Estudio comparativo*, en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/PRESIDINGS.p> Consultado en diversas ocasiones en 2015.

Brian, Barder, *Diplomacy, ethics and the national interest: what are diplomats for?* En *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 2, issue 1, 2007. <http://www.barder.com/contact>, consultado en diversas ocasiones 2015.

Cofelice, Andrea *International Parliamentary Institutions: some preliminary findings and setting a research agenda*, en *United Nations University- UNU-CRIS working papers*, Brujas, Bélgica Ed. UNU Institute of Comparative Regional Integration Studies, 2012, <http://www.cris.UNU.edu/fileadmin/working> paper, consultado en varias ocasiones en 2015.

Dobell, Peter C. *Parliamentary diplomacy en Parliamentary Center Occasional Papers*, No.16, mayo 2003, Canadá

<http://hdl.handle.net/123456789/14736> consultado en junio 2014..

Espiñeira Soto, Imaculada, *Tratado de Lisboa. Resumen*, www.notariosyregistradores.com/...2010tratadodelisboa.htm consultado en junio 2015.

Gaceta del Senado de la República, Padierna Luna Dolores, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del Art. 76, la fracción X del Art. 89, el Artículo 126, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de política exterior*, jueves 19 de febrero 2015, www.senado.gob.mx. Consultado en diversas ocasiones en 2015.

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, *Informe de participación del Sen. Luis Sánchez Jiménez, en el 1er. Foro Parlamentario Italia - América Latina y el Caribe*, Roma, octubre del 2015 <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=2&mn=2&sm=2>

Consultado el 9 de noviembre 2015.

Herdegen, Matthias “Derecho Internacional Público”, Ed. Konrad Adenauer, versión electrónica <http://biblio.juridicas.UNAM.mx/libros/libro.htm> Consultado en septiembre 2014- julio 2015.

Interparliamentary Union, *Estatutos y Reglamentos, en vigor en 2011*, Ginebra 2008, 59 pp. En ipu.org. (publications) consultado en diversas ocasiones 2015.

Interparliamentary Union, *Fourth World Conference of Speakers of Parliament, Debate*, New York, Agosto-septiembre 2015, en: <http://www.ipu.org/splz-e/speakers15/rpt-debate.pdf> Consultado el 18 de diciembre 2015.

Interparliamentary Union, *Parliament and democracy in the 21st. Century. Preliminary report*, Ginebra, Suiza 65 pp. <http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/democracy-rpt> consultado en diversas ocasiones en 2015.

Interparliamentary Union, *Parliament involvement in international affairs*”, a report by IPU to the Second World Conference of Speakers of Parliament, septiembre 2005, <http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/involvement-rp> consultado en diversas ocasiones 2015.

Morales Lama, Manuel, *Alcances de la diplomacia parlamentaria*, Listin diario, Rep. Dominicana, 21 de noviembre del 2014, en [http://www.listindiario.com/puntos de vista/2014](http://www.listindiario.com/puntos_de_vista/2014) Consultado en diciembre 2014.

Senado de la República, *Gaceta parlamentaria*, año 2015.

En www.senado.gob.mx consultada en noviembre 2015.

Sistema Parlamentario, *El rincón del Vago s/a 33*, [html.rincon del vago.com/sistema-parlamentario_1.html](http://html.rincondelvago.com/sistema-parlamentario_1.html) consultado en mayo 2014.

Stavidris, Stelios

Parliamentary Diplomacy ¿any lessons for regional Parliaments?
www.unizar.es/union_europea/files/document/conferencia%2010.2006/stelios_stavidris_english_final.pdf consultado en 2015.

The NATO Parliamentary Assembly
en www.NATO.int/eps/en/natohq/topics_50080.htm Consultado el 7 de septiembre 2015.

Unión Interparlamentaria, *Cuarta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento. Declaración*, Nueva York, agosto-septiembre 2015, en: www.ipu.org consultado el 16 de diciembre 2015.

Sepúlveda Amor, Bernardo, *El Senado y la política exterior. División de poderes, bicameralismo y facultades exclusivas*. Revista Este país 82, p.2 . Consultado en la Gaceta del Senado, martes 24 de febrero del 2015, Gaceta LXII/3SPO-90/52939 www.senado.gob.mx, Consultado en 2016