

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO (PARLATINO)

Alfredo Jiménez Barros¹
Panamá, agosto de 2023

La diplomacia y la diplomacia parlamentaria

De acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*, “diplomacia” en su diversas acepciones es: la rama de la política que se ocupa del estudio de las relaciones internacionales; el conjunto de los procedimientos que regulan las relaciones entre los Estados; y el servicio de los Estados en sus relaciones internacionales.

En cuanto a la “diplomacia parlamentaria” el *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* explica que se trata de una expresión que se refiere a las actividades internacionales de los Parlamentos y sus Cámaras, tales como recepción de visitas parlamentarias (jefes de Estado, presidentes de Parlamentos, jefes de Gobierno o delegaciones parlamentarias extranjeras), o viajes parlamentarios de delegaciones, de comisiones, o de autoridades de las Cámaras, de grupos de amistad bilaterales o delegaciones ante organismos parlamentarios internacionales, como la Asamblea Parlamentaria la Unión Interparlamentaria, etc.²

La diplomacia parlamentaria puede entenderse, entonces, como “...las actividades que los Parlamentos y los parlamentarios desarrollan frente a otros Parlamentos u organizaciones internacionales en materia de política exterior...” “...la actuación desarrollada por los parlamentos en materia de política exterior y en su relación con otras cámaras extranjeras, lo que comprende tanto la intervención del Parlamento y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, como la intensa actividad internacional de las cámaras.”³

El Blog del Congreso de los Diputados (España) informa que *hacer diplomacia es negociar entre las distintas soberanías por medio de la palabra y de los documentos*, y que la “diplomacia parlamentaria” es un concepto más concreto y a la vez engloba múltiples dimensiones. Trasciende aquella diplomacia que se ejerce en el marco de las organizaciones internacionales para abarcar la participación de las Cámaras, y de sus órganos, a la hora de

¹ Colombiano, especialista en planificación y desarrollo. Ha sido consultor del BID, Naciones Unidas y otros organismos internacionales, catedrático universitario y autor de varias publicaciones. En la actualidad es el Coordinador Técnico del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) y Director Ejecutivo del *Plan de Educación para el Desarrollo y la Integración de América Latina* (PARLATINO-UNESCO).

² *Diccionario Panhispánico del español Jurídico*. (Cfrs.) En: <https://dpej.rae.es/lema/diplomacia-parlamentaria>

³ SALIMENA, Gonzalo; Vicente Teriggi. *El Rol de la Diplomacia Parlamentaria en un Mundo Signado por la Inseguridad*. Instituto de Relaciones Internacionales, IRI, Universidad de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. En: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/10/bo20-syd-salimenateruggi.pdf>

definir, controlar y ejecutar la política exterior del Estado, así como la importante, aunque a menudo no tan mediática, actividad internacional de las Cámaras. “Se trata de una continua y permanente labor que ha superado su objetivo inicial de crear vínculos a través del diálogo entre los Parlamentos, para contribuir directamente en la definición de la política exterior del Estado que, con carácter general, no ejecuta de forma directa sino que coadyuva en su diseño y controla su ejecución por parte del Gobierno. Los parlamentos participan en el diseño y control de las políticas exteriores gubernamentales y ejercen una labor complementaria a través de la diplomacia parlamentaria”.⁴

Al respecto, la entonces (1989 a 1994) directora del Departamento de Estudios sobre el Desarrollo, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Inge Kaul, expresó que “la acción colectiva en escala planetaria requiere de una nueva concepción de la noción de cooperación que permita involucrar a todos los niveles de decisión: local, nacional o regional. Un paso en la dirección de abolir la división tradicional entre “interior” y “exterior” sólo encontrará el indispensable apoyo parlamentario en la medida que los legisladores decidan mirar sistemáticamente los asuntos de su competencia desde una perspectiva que trascienda las fronteras nacionales. El hecho de que el Estado-nación sea territorialmente definido y limitado, no debe impedir al parlamentario intervenir en el escenario internacional, cuando sea del caso, en su calidad de tomador de decisiones, a través de los diversos medios existentes, reforzándolos con acciones parlamentarias en el plano interno, tales como ratificación de instrumentos internacionales, la emisión de leyes de acompañamiento y el control de su efectiva aplicación. Para facilitar dicha labor legislativa con perspectiva internacional, la creación de redes interparlamentarias y de esquemas de cooperación en el caso de decisiones de interés general puede ser una vía fértil que debe ser explorada. La Unión Interparlamentaria Mundial ya ha dado un nombre a esas iniciativas: *diplomacia parlamentaria*”.⁵

Es sabido que buena parte de las decisiones que van a la ratificación de los Parlamentos se han tomado en la esfera de la diplomacia tradicional: a través de cancilleres, embajadores y otros representantes diplomáticos, en negociaciones bilaterales y multilaterales; en reuniones internacionales; y en otras circunstancias varias. Todo ello por parte de los Ejecutivos de los países.

Sin embargo “el parlamentario, como legítimo representante de la sociedad civil, no puede estar ausente en las discusiones de temas que tienen implicaciones en todos los aspectos de la vida de la sociedad. La función legislativa no es sólo ratificatoria [de las decisiones que toman los poderes ejecutivos]; es esencialmente decisoria y fiscalizadora, y estas acciones no pueden realizarse sobre hechos consumados; implican una intensa participación en todas

⁴ Tomado de: “Fuera de Agenda” - Blog del Congreso de los Diputados (España). Nov 16, 2022. En: <https://blog.congreso.es/diplomacia-parlamentaria/>

⁵ El artículo, denominado *Por una “Diplomacia Parlamentaria”*, completa la obra *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, dirigida por la autora, con Isabelle Grunberg y Marc A. Stern; editado por Oxford University Press, New York, 1999; ha sido tomado y adaptado en una interpretación libre de *Le Monde Diplomatique*, junio de 2000, Edición Brasileña, Año 4 número 4.

las fases del proceso y un permanente acompañamiento del mismo”.⁶ Esto es una parte esencial de la diplomacia parlamentaria.

Los Parlamentos subregionales y regionales constituyen por sí mismos, importantes foros de discusión y análisis de los principales problemas que aquejan a la sociedad y de las correspondientes medidas de acción, corresponde a ellos propiciar espacios de diálogo intra e interregional, no sólo con otros organismos similares sino, en general, con todos los actores relevantes del proceso.⁷ Esto también es diplomacia parlamentaria.

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) y la diplomacia parlamentaria

La diplomacia parlamentaria es esencial en el trabajo de los organismos interparlamentarios, como en el caso del PARLATINO, que es el más antiguo de la región –fue creado en diciembre de 1964–, y el único de ámbito regional.

Desde su fundación, el PARLATINO orientó su acción institucional hacia varios frentes, teniendo como eje fundamental sus objetivos esenciales de impulsar la integración regional y preservar la democracia logrando su permanente desarrollo y perfeccionamiento. Así, ha venido trabajando intensamente en el desarrollo parlamentario, en el análisis de los temas más importantes que afectan a la región y produciendo las propuestas de acción correspondientes, y en general, en el cumplimiento de las tareas que le fueron encomendadas en la Asamblea Constitutiva y que quedaron plasmadas en los respectivos documentos institucionales. Todo esto sólo se puede lograr a través de la diplomacia parlamentaria.

Puede afirmarse que las múltiples acciones que ha venido desarrollando el PARLATINO en todos su frentes y de acuerdo con sus propósitos y principios, se enmarcan dentro del concepto de diplomacia parlamentaria en los términos definidos en la primera sección de este documento. Estas acciones no se refieren exclusivamente a las que realiza para y con sus miembros institucionales –23 Parlamentos (todos los de América Latina y varios del Caribe)– sino también a sus actividades con organismos de otras latitudes. Por ejemplo, el PARLATINO y el Parlamento Europeo mantuvieron desde 1972 “un diálogo ininterrumpido” que se concretó en la realización de 17 Conferencias y múltiples actividades conjuntas realizadas en los períodos transcurridos entre cada conferencia. Estas acciones conjuntas, aunadas a la ejecución de los acuerdos suscritos entre Europa y los bloques subregionales de América Latina, tanto en el ámbito parlamentario como en otras esferas, constituyen los antecedentes y las bases de la creación de la **Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat)**, realizada durante los días 8 y 9 de noviembre de 2006, en la

⁶ Tomado de: “*Agenda Parlamentaria Latinoamericana para las Negociaciones Multilaterales de Comercio*”. Conferencia: El Parlatino y la OMC - “De Doha a Cancún – Países en Desarrollo en la OMC: Negociaciones sobre Agricultura, Servicios (GATS) y Nuevas Propuestas”. São Paulo, Brasil, 21 y 22 de agosto de 2003.

⁷ Tomado de la presentación del PARLATINO en la *Conferencia Parlamentaria en la Organización Mundial de Comercio (OMC)*. Mesa sobre la Dimensión Parlamentaria de la OMC. Ginebra, Suiza, 17-18 de febrero de 2003.

sede del Parlamento Europeo, en la ciudad de Bruselas, Bélgica, hoy en pleno funcionamiento.

Cabe señalar también que el PARLATINO es Observador de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), Miembro Asociado de la Unión Interparlamentaria, UIP, entre otras varias representaciones y participaciones; y está promoviendo una asociación con el Parlamento Africano (AfroLac), con el cual ya está suscrita una carta de intención, y con Asia para la creación de AsiaLac.

Además cuenta también con varios observadores, entre otros: Asamblea Federal de la Federación de Rusia; Asamblea Popular Nacional de la República Popular China; Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe; Confederación de Educadores Americanos (CEA) ; Consejo de la República y Cámara de Representantes de Bielorrusia; Consejo de la Shura del Estado de Qatar; Consejo Federal de los Emiratos Árabes; Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas; Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL); Organización Internacional del Trabajo (OIT) ; Parlamento del Reino de Marruecos; y Senado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Un hecho de la mayor importancia que muestra la efectividad de la diplomacia parlamentaria se refiere a la contribución del PARLATINO a la solución del diferendo entre Ecuador y Perú. Los antecedentes son los siguientes:

Por razones de orden territorial, Ecuador y Perú, en 1941 tuvieron un delicado conflicto armado conocido como “la guerra del 41”, que culminó con la firma, en enero de 1942 del “Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro”, actuando como países garantes Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. En aplicación de ese protocolo las comisiones demarcadoras de la línea fronteriza iniciaron su trabajo de colocación de los respectivos hitos. Un error en las cartas geográficas causó que un tramo de la frontera en la denominada “Cordillera del Cóndor” quedara sin demarcar, siendo este tramo objeto de nuevos choques como un grave enfrentamiento armado que tuvo lugar entre enero y febrero de 1995, en el sector de la cabecera del río Cenepa, en la zona no delimitada.

Este hecho provocó que, en febrero de 1995, los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro convocaran a una reunión en Brasilia a altos representantes de los países en conflicto. Simultáneamente el PARLATINO convocó a parlamentarios de los dos países, en especial a representantes de las áreas nacionales (provincia en Ecuador y departamento en Perú) en conflicto. En esas jornadas se mantuvo una comunicación permanente entre Sao Paulo, entonces sede del PARLATINO, y Brasilia, vía telefónica pues en la época no había todavía comunicaciones vía internet.

El resultado fue la firma por parte de los representantes de Ecuador y Perú y de todos los garantes del Protocolo de Río de Janeiro, de la *Declaración de Paz de Itamaraty*, en Brasilia el 17 de febrero de 1995. Los compromisos adquiridos en esa Declaración fueron el

antecedente inmediato de la firma definitiva de la paz entre Ecuador y Perú, en Brasilia el 26 de octubre de 1998, mediante la suscripción del *Acuerdo Global y Definitivo de Paz*, entre los Jefes de Estado de los dos países.

Se trata claramente de un importante ejemplo de la efectividad de la diplomacia parlamentaria, en este caso en la resolución de un conflicto armado internacional. Es la demostración práctica del concepto que la diplomacia sustituye al uso de la fuerza para resolver las controversias de forma pacífica,⁸ lo cual siendo absolutamente esencial en todos los tiempos, lo es más aún en la realidad actual caracterizada por la existencia de innumerables conflictos, reales y potenciales, en todo el mundo.

Esta importante concepción de la diplomacia se extiende naturalmente a todas las modalidades de esta, por ejemplo, además de la diplomacia tradicional y la diplomacia parlamentaria, la diplomacia cultural que busca el acercamiento de los pueblos a través del conocimiento mutuo.⁹ Estas modalidades, junto con la diplomacia científica y otras, se complementan y se potencian como elementos que fomentan y permiten una sana y constructiva relación entre los pueblos con base en el reconocimiento y aceptación de las diferencias y en el imperio de los valores éticos de vigencia universal.

⁸ Numerosas fuentes tratan de esta característica y potencial de la diplomacia. Por ejemplo “¿Qué es la diplomacia?” En: <https://elordenmundial.com/que-es-diplomacia/>

⁹ Ver, por ejemplo: *Diplomacia cultural como herramienta para contar quienes somos*. En <https://www.etxepare.eus/es/entrevista-irene-larraz-diplomacia-cultural>