

## La diplomacia parlamentaria. ¿Intromisión en la diplomacia tradicional o alternativa para la proyección internacional de los Estados?

### **Introducción.**

La Diplomacia Parlamentaria es tal vez uno de los campos de las relaciones internacionales con menos trabajos de investigación. Esto se debe a que la diplomacia tradicional ha sido una competencia exclusiva de los poderes ejecutivos, independientemente de la forma de gobierno que tiene un país.

En la mayor parte de los parlamentos del mundo, existe la filiación a diferentes Organismos Interparlamentarios, también denominados “Grupos Parlamentarios Internacionales”. Estas instituciones, de naturaleza intergubernamental, son espacios en los cuales los legisladores seleccionados directamente por los poderes legislativos de sus países intercambian experiencias, cooperan en materia legislativa y discuten temas de interés común, mismos que se derivan de la agenda de cada legislador, de sus organizaciones políticas, de los parlamentos o de los grupos como tal.

La Unión Interparlamentaria Internacional fue el primer grupo interparlamentario. Nacido en 1889, (Ferrero, 2019) fue el primero de más de 70 grupos creados hasta el año 2015. El Ecuador,

particularmente, pertenece a grupos parlamentarios que tienen como característica principal el relacionamiento de los poderes legislativos latinoamericanos.

En nuestro país, la literatura sobre este tema es escasa, debido a que el análisis de la diplomacia se ha centrado en lo institucional, en la política exterior del Ecuador y como nuestros diplomáticos han llevado a la práctica los lineamientos definidos por el poder ejecutivo. En lo que respecta a los organismos interparlamentarios, los trabajos hacen una descripción de estas instituciones.

Este ensayo tiene como fin hacer una revisión general de los organismos parlamentarios a los que pertenece el Ecuador, y a partir de la literatura disponible sobre estas instituciones, hacer una reflexión sobre si la Diplomacia Parlamentaria es una intromisión a la diplomacia tradicional, o puede ser una alternativa para la proyección internacional del Estado.

La estructura de este trabajo es la siguiente: se describirá el marco teórico, se expondrán los organismos interparlamentarios a los que pertenece el Ecuador y posteriormente se realizará una breve reflexión. Al final, se plantearán las conclusiones de este artículo y sugerencias de posibles trabajos de investigación futuros sobre esta temática.

### **Marco teórico.**

La diplomacia parlamentaria es un concepto nuevo en el estudio de las Relaciones Internacionales. Si bien los primeros trabajos para conceptualizar y teorizar las Relaciones Internacionales datan del período inmediato a la segunda guerra mundial, algunos consideran que trabajos como el de

Teucidides o el análisis de Maquiavello sobre el Estado darían luces sobre el comportamiento de los Estados. La primera teoría es el realismo, a partir de los trabajos de Hans Morgenthau (Moure, 2015).

Después se producen varios debates entre los enfoques “racionalistas” y los “reflectivistas”. Ambas corrientes epistemológicas abarcan la discusión sobre cómo el Estado, actores no estatales, instituciones internacionales e individuos interactúan y definen el Sistema Internacional<sup>16</sup>.

En el marco de la teoría institucionalista, sus principales supuestos establecen que los actores estatales y no estatales son importantes para entender la dinámica del sistema internacional. Por lo tanto, el papel de las organizaciones internacionales en el comportamiento de los actores es fundamental, ya que establecen límites a sus acciones en medio de un sistema internacional anárquico (Grasa, 2015) (Kauppi & Viotti, 2014). Esto incluye los enfoque institucionalistas de Douglas North, y la importancia de las instituciones formales e informales para explicar el comportamiento de los actores.

Las instituciones internacionales ayudan a reducir la asimetría de poder entre los Estados, permitiendo que países con menores capacidades puedan reducir las brechas de información respecto al comportamiento de países “centrales” (tomando como referencia el concepto de centro y periferia del estructuralismo) y permitiendo las relaciones de cooperación) (Kauppi & Viotti, 2014).

---

<sup>16</sup> Sistema Internacional entendido como un conjunto de interacciones entre diferentes actores, que producen estructuras y son estructuradas al mismo tiempo.

Los gobiernos tienen bajo sus competencias la formulación, aplicación y evaluación de la política exterior, la política internacional y la administración de la diplomacia (Sánchez, 2014). Los estudios de los grupos que son conformados por representantes de los poderes legislativos son incipientes, limitándose a “documentar el funcionamiento de los diferentes foros parlamentarios internacionales”, y establecer definiciones (Ferrero, 2019).

La Diplomacia Parlamentaria, desde distintos abordajes (Ferrero, 2019) (Stavridis, 2018) (Manyi, 2017), es independiente de la diplomacia tradicional pero que a su vez la complementa. Para Stavridis, esta incluye un conjunto de actividades y acciones internacionales realizadas por los congresos, que buscan establecer a los parlamentos como órganos representativos de organizaciones regionales o globales a través de las instituciones parlamentarias que contemplan a representantes de los poderes legislativos de varios países.

En otra definición, podemos entender a la Diplomacia Parlamentaria como un conjunto de actividades asociadas al interés del Estado, que pueden ser promovidas, desarrolladas y ejecutadas por los parlamentarios en un contexto tanto de competencias constitucionales como de intercambio de valores, ideas, experiencias y legislación entre legisladores, sea a través de medios formales como las instituciones interparlamentarias, o informales, a través de intercambio directo con sus colegas de otros parlamentos (Cincunegui, 2018). Estas actividades, pueden ser consideradas como complementarias, pero en algunos casos pueden confundirse con la sobreposición a las competencias de los ministerios de exteriores de cada país.

La Diplomacia Parlamentaria cada vez posee de espacios más consolidados en los cuales los parlamentarios del mundo intercambian experiencias, cooperan y promueven los principios democráticos, la solución pacífica de conflictos y tratan de canalizar la agenda internacional de cada país (Stavridis, 2018) (Inter-Parliamentary Unión, 2005). Para Fiott, y citado por Cincunegui, existen 4 formas de este tipo de diplomacia: intra-estatal, inter-estatal, intra – regional e inter – regional.

La actividad esencial de estos espacios es la interacción y cooperación parlamentaria. Para Ferrero, el modelo de la Unión Parlamentaria Internacional es el que ha guiado a otros espacios de este tipo, permitiendo a sus miembros mantener relaciones formales e informales.

El enfoque europeo de la Diplomacia Parlamentaria (Ferrero, 2019). centra su análisis en los espacios de integración regional, específicamente en las competencias y funciones de las organizaciones parlamentarias internacionales, tomando como referencia al Parlamento Europeo creado en 1958 y que actualmente alberga a representantes de los Estados miembros de la Unión Europea, elegidos a través de sufragio directo y en circunscripción nacional. Por otro lado, en América Latina los estudios sobre Diplomacia Parlamentaria han descrito a los actores como legisladores o asesores, entendiéndose un enfoque más constructivista en su análisis. Los objetos de estudio han sido los grupos interparlamentarios de amistad y los Organismos Interparlamentarios, haciendo una revisión de sus acciones y logros (Malamud & Stavridis, 2011).

Los espacios más importantes de la Diplomacia Parlamentaria son los grupos parlamentarios, sean los de amistad o los órganos interparlamentarios. También existen unos más informales, que en

muchas ocasiones solo necesitan de la iniciativa de ciertos legisladores como las comisiones interparlamentarias, como son el diálogo político, las misiones, visitas y recepciones oficiales y la participación de los legisladores en instituciones parlamentarias internacionales (también llamados como organismos interparlamentarios), y en todo tipo de redes internacionales de parlamentarios (Cincunegui, 2018).

En el caso de los Organismos Interparlamentarios, estos pueden definirse como espacios de encuentro y discusión de los legisladores de los países miembros, quienes interactúan con la intención de establecer posiciones comunes respecto a temas de interés. Son grupos con autonomía de los parlamentos y gobiernos, y sus miembros son asignados oficialmente por el Congreso de sus respectivos países (Cincunegui, 2018) (Ferrero, 2019) (Manyi, 2017) (Kissling, 2011).

No tienen capacidad de influir sobre los gobiernos de los Estados miembro o sobre otros organismos internacionales. Estos espacios proveen de información y experiencias parlamentarias para fortalecer la legislación y fiscalización de sus miembros, discutir temas planteados en el marco de estas instituciones y en algunos casos muy específicos, para interpelar a las autoridades nacionales que se encargan de la política exterior, siempre y cuando los Estados así lo hayan consentido (Lipps, 2020).

Las características de estos órganos son, de acuerdo con Kissling (Kissling, 2011):

- Estatutos y reglamentos que determinan su estructura y funcionamiento,
- La constitución de órganos y delegaciones de representantes de parlamentos nacionales.
- Presupuesto.

## **Organismos Interparlamentarios a los que pertenece la Asamblea Nacional del Ecuador.**

### ParlAmericas.

Está conformada por los congresos de 35 Estados de las Américas. Su lema es “Fortalecemos la democracia y la gobernabilidad del hemisferio a través del diálogo político y la acción parlamentaria”. Su misión es “mejorar y reforzar los procesos democráticos nacionales y hemisféricos, aportando un foro de liderazgo que canalice el debate continuo sobre cuestiones de interés común”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022).

### Parlatino.

Es un órgano parlamentario unicameral, conformado por los representantes nacionales de los países soberanos de América Latina y el Caribe, y que fueron elegidos a través de sufragio directo y secreto.

El propósito de esta organización (Parlatino, 2022). es velar por los Derechos Humanos, fomentar el desarrollo económico y social de Latinoamérica, oponerse y luchar contra toda forma de

colonialismo o neocolonialismo y contribuir a la consecución de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacional

### Parlamaz.

El Parlamento Amazónico es un organismo creado en 1989 e integrado por representantes de los congresos de los países amazónicos. Uno de sus objetivos más relevantes es acelerar los procedimientos internos dirigidos a la aprobación de programas nacionales que favorezcan la utilización racional de los recursos naturales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022).

### Unión Interparlamentaria (UIP).

Esta institución nació en 1889. Su objetivo inicial fue a promover la paz a través de la diplomacia parlamentaria y el diálogo. En la actualidad, 179 parlamentos del mundo son miembros de este organismo, y cuenta con 12 miembros asociados. Tiene como uno de sus principales objetivos la promoción de la democracia a nivel internacional.

La Unión Parlamentaria Internacional trabaja “por el fomento a los Derechos Humanos, la igualdad de género, el empoderamiento de los jóvenes y el desarrollo sostenible a través del



diálogo político, la cooperación y la acción parlamentaria” (Inter - Parliamentary Union, 2022).

Busca promover la gobernabilidad democrática, las instituciones y sus valores.

### Eurolat.

Es la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Está conformada por representantes de parlamentos latinoamericanos y de los Estados pertenecientes a la Unión Europea. Busca “Coadyuvar a promocionar y profundizar en los aspectos concretos de la asociación en temas de democracia, política exterior, gobernabilidad, integración, paz y derechos humanos, asuntos económicos, financieros y comerciales, asuntos sociales y medio ambiente” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022) (EUROLAT, 2022).

### **Grupos Parlamentarios de Amistad existentes en el período legislativo 2021-2025.**

Actualmente existen 16 Grupos Parlamentarios de Amistad registrados en la página web de la Asamblea Nacional. Los parlamentos con los que se mantienen estos grupos son:

Tabla No. 1: Grupos Parlamentarios de Amistad de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Período 2021-2025

<b>País</b>	<b>Presidente</b>	<b>Bancada</b>	<b>Vicepresidente</b>	<b>Bancada</b>
-------------	-------------------	----------------	-----------------------	----------------

Alemania	José Chimbo	Pachakutik	Rosa Cerda	Pachakutik
Argentina	Amada Ortiz	Independiente	Sofía Espín	UNES
Canadá	Carlos Zambrano	UNES	Patricia Mendoza	UNES
Colombia	Guido Chiriboga	Acuerdo Nacional	María del Carmen Aquino	Acuerdo Nacional
Corea del Sur	Nathalie Arias	Acuerdo Nacional	Pendiente	No Aplica
Cuba	Blasco Luna	UNES	Dina Farinango	Pachakutik
China	Wilma Andrade	Izquierda Democrática	Pendiente	No Aplica
España	María José Plaza	Acuerdo Nacional	Esteban Torres	Partido Social Cristiano
Estados Unidos	Marjorie Chávez	Partido Social Cristiano	Joao Acuña	UNES
Indonesia	Blanca Sacancela	Acuerdo Nacional	Briana Villao	Acuerdo Nacional
Israel	Jorge Pinto	Acuerdo Nacional	Augusto Guamán	Acuerdo Nacional
Italia	Jhon Vinuesa	Independiente	Ana María Raffo	UNES
Japón	Lucía Placencia	Izquierda Democrática	Eduardo Zambrano	UNES
Rusia	Daniel Noboa	Independiente	Pamela Aguirre	UNES

Uruguay	Rosa Belén Mayorga	UNES	Fernando Cedeño	UNES
Turquía	Jhajaira Urresta	UNES	Pendiente	No Aplica

Fuente: [www.asambleanacional.gob.ec](http://www.asambleanacional.gob.ec) / Elaboración propia

De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional, a la fecha de realización de este artículo, solo se encuentran activos 2 de los 16 grupos interparlamentarios registrados.

**¿La Diplomacia Parlamentaria es una intromisión en la diplomacia tradicional o una alternativa para la proyección internacional de los Estados?**

Los grupos interparlamentarios, así como los grupos de amistad entre legisladores de diferentes Estados son espacios que carecen de capacidad supranacional, es decir, de generar una legislación vinculante a los parlamentos que pertenecen a estos grupos. Incluso no tienen capacidad de interpelación a funcionarios del poder ejecutivo de los estados miembro, salvo que, en determinadas ocasiones, se le otorgue esta capacidad por decisión soberana de un Estado.

Las instituciones interparlamentarias, al ser espacios de cooperación entre representantes de diferentes países, se han convertido en promotores de valores y principios democráticos, y en algunos casos pueden incluso enviar delegaciones a países miembros para observación electoral o

para verificar posibles violaciones a los Derechos Humanos o resquebrajamientos democráticos en coyunturas relacionadas con Golpes de Estado o protestas.

Las relaciones de cooperación entre parlamentos de varios países, no debe ser vista como una intromisión a los mecanismos diplomáticos formales del Estado, ya que tienen su propia naturaleza, intereses y margen de acción. En el caso ecuatoriano, no se registra la intromisión de alguna de estas instituciones en las acciones del Ministerio rector de las Relaciones Internacionales del Estado, y más bien, la especificidad en el trabajo de los grupos parlamentarios hace que éstos tienen un rol más complementario a la labor del Ejecutivo en la política exterior y política internacional.

Desde una perspectiva del poder blando<sup>17</sup>, estos órganos pueden ser una herramienta para la difusión cultural, valores políticos, orientaciones afectivas y evaluativas sobre la democracia, Derechos Humanos, cooperación e Integración Regional. También puede servir como espacio para el intercambio académico y de investigación sobre temas legislativos, a través del intercambio de experiencias para la formación de Escuelas Legislativas en diferentes países de la región.

---

<sup>17</sup> De acuerdo con la definición dada por Joseph Nye, el poder blando es aquel en el cual no se usa la coerción para influir sobre otros Estados. Se lo hace a través de la cultura, educación, religión o deportes.

## **Conclusiones**

La Diplomacia Parlamentaria no es un concepto nuevo, pero sus estudios no se han desarrollado en los últimos 15 años, y se han concentrado en el análisis de las formas en las que se manifiesta este fenómeno. Esto ha generado una brecha en la reflexión sobre este tema, específicamente sobre sus causas y efectos sobre las instituciones o en los actores individuales de las relaciones internacionales de los Estados.

Al no existir mucha bibliografía, el reto de los investigadores en Relaciones Internacionales se vuelve aún mayor. Es la oportunidad de generar mayor teorización sobre este tema, y desarrollar otro tipo de estudios que puedan centrarse tanto en la producción de las instituciones parlamentarias, grupos de amistad, y el análisis de sus actores.

La Diplomacia Parlamentaria muchas veces es entendida como “Turismo Parlamentario”. Resignificar este concepto es uno de los principales retos, y para hacerlo, la cooperación entre parlamentos de distintos lugares del mundo como espacio de proyección de intereses estatales es fundamental. Si bien no puede reemplazar a la diplomacia tradicional ni las competencias del ejecutivo, el establecer modelos de legislación, intercambio de experiencias de fiscalización y ser un espacio de cooperación entre bancadas afines le permitirá entender en toda su dimensión el concepto de diplomacia parlamentaria.

La complementariedad con las acciones del ejecutivo puede generarse tanto en el diseño, implementación y evaluación de la política exterior. De hecho, con base en la cooperación entre distintos poderes del Estado y niveles de gobierno, el Parlamento puede ser fundamental para la ratificación de tratados internacionales, que, para su entrada en vigor, necesiten la aprobación de los parlamentos.

Esto es de especial interés del Estado ecuatoriano, ya que la Constitución establece que los Tratados Internacionales requerirán de aprobación legislativa para que puedan ser parte de nuestro ordenamiento jurídico. Para facilitar este procedimiento, tanto los grupos parlamentarios de amistad, como las comisiones de Relaciones Internacionales, pueden cumplir con esa función.

## Bibliografía

Asamblea Nacional del Ecuador. (2022, Marzo 02). *Grupos Inter-Parlamentarios*.

Retrieved from Asamblea Nacional:

<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/parlamericas-0>

Cincunegui, J. d. (2018). Acerca de la diplomacia parlamentaria y sus desafíos en un mundo en rápida transformación. *Diplomacia de los Parlamentos* (p. 41). Quito: Asamblea Nacional.

EUROLAT. (2022, Febrero 26). *Asamblea Parlamentaria Euro - Latinoamericana*.

Retrieved from Parlamento Europeo:

[https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/whatiseurolat/default\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/whatiseurolat/default_es.htm)

Ferrero, M. (2019). Representación popular y acción exterior: desarrollo y alcances de la Diplomacia Parlamentaria en el mundo contemporáneo. *Colombia Internacional*, 139-167.

Grasa, R. (2015). Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo com teoría sistémica internacional. In C. del Arenal, & J. Sanahuja, *Teoría de las Relaciones Internacionales* (pp. 97-127). Madrid: Tecnos.

Ibañez, J. (2015). Socialconstructivismo: Ideas, valores y normas en la política mundial.

In J. Sanahuja, & C. Del Arenal, *Teoría de las Relaciones Internacionales* (pp.

189-215). Madrid: Tecnos.

Inter - Parliamentary Union. (2022, Marzo 01). *About Us*. Retrieved from Inter -

Parliamentary Union: <https://www.ipu.org/about-us>

Inter-Parliamentary Unión. (2005). Parliamentary Involvement in International Affairs.

*Second World Conference of Speakers of Parliaments* (p. 54). New York: Inter-Parliamentary Unión.

Kauppi, M., & Viotti, P. (2014). *International Relations Theory*. Londres: Pearson.

Keohane, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Kissling, C. (2011). *The legal and political status of International Parliamentary Institutions*. Berlín: Committee for a Democratic UN.

Lipps, J. (2020). Intertwined parliamentary arenas: Why parliamentarians attend international parliamentary institutions. *European Journal of International Relations*, 1-20.

Malamud, A., & Stavridis, S. (2011). Parliaments and Parliamentarians as International Actors. In B. Reinalda, *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors* (pp. 101-115). Ashgate.

Manyi, W. (2017). Role of Parliamentary Institutions in International Relations: the Case of Parliament of Kenya. Nairobi, Kenya.

Moure, L. (2015). El Realismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales: Génesis, evolución y aportaciones actuales. In C. Arenal, & J. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales* (p. 373). Madrid: Tecnos.

Parlatino. (2022, Febrero 26). *Historia Y Objetivos*. Retrieved from Parlamento Latinoamericano y Caribeño.: <https://parlatino.org/historia-y-objetivos/>



Sánchez, L. (2014). El papel del Congreso Nacional de Argentina en la elaboración de la política exterior (1999-2003). Un modelo para su análisis. *Colombia Internacional*, 103-132.

Sartori, G. (2011). *¿Cómo hacer Ciencia Política?* Madrid: Tecnos.

Stavridis, S. (2018). La Diplomacia Parlamentaria: El papel de los parlamentos en el mundo. *Revista Española de Derecho Internacional.*, 187-206.