



Diplomacia parlamentar: perspectivas a partir das Américas

**Karina Lilia Pasquariello Mariano
Regiane Nitsch Bressan
Bruno Theodoro Luciano
(Org.)**

**Diplomacia parlamentar:
perspectivas a partir das Américas**

Karina Lilia Pasquariello Mariano
Regiane Nitsch Bressan
Bruno Theodoro Luciano
(Org.)

Faculdade de Ciências e Letras, UNESP – Univ Estadual Paulista, Campus Araraquara

Reitor: Pasqual Barretti

Vice-Reitora: Maysa Furlan

Diretor: Jean Cristtus Portela

Vice-Diretor: Rafael Alves Orsi

SÉRIE TEMAS EM SOCIOLOGIA Nº 17

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Coordenadora: Ana Lúcia de Castro

Vice-Coodenador: Antonio Ianni Segatto

Conselho Editorial do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

Prof^a. Dr^a. Maria Teresa Micelli Kerbauy

Prof. Dr. Edgar Teodoro da Cunha

Prof. Dr. Carlos Henrique Gileno

Normalização

Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras

Editoração eletrônica

Eron Pedroso Januskeivictz

Arte da capa

Marina Pasquariello Mariano

TEMAS EM SOCIOLOGIA

DIPLOMACIA PARLAMENTAR: PERSPECTIVAS A PARTIR DAS AMÉRICAS

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Regiane Nitsch Bressan

Bruno Theodoro Luciano

(Org.)

CULTURA
ACADÊMICA 

Editora

Copyright © 2023 by Laboratório Editorial da FCL
Direitos de publicação reservados a:
Laboratório Editorial da FCL

Rod. Araraquara-Jaú, km 1
14800-901 – Araraquara – SP
Tel.: (16) 3334-6275

E-mail: laboratorioeditorial@fclar.unesp.br
Site: <http://www.fclar.unesp.br/laboratorioeditorial>

Obra disponível em formato eletrônico
(consultar endereço acima).

Diplomacia parlamentar : perspectivas a partir das Américas /
Organização: Karina Lilia Pasquariello Mariano, Regiane Nitsch
Bressan e Bruno Theodoro Luciano. –
São Paulo, SP : Cultura Acadêmica, 2023.

D596 290 p. ; 14x21 cm. – (Temas em Sociologia, 17)

ISBN 978-65-5954-351-9

I. Diplomacia. 2. Sociologia. 3. Câmaras legislativas.
I. Mariano, Karina Lilia Pasquariello. II. Bressan, Regiane Nitsch.
III. Luciano, Bruno Theodoro. IV. Série.

CDD 306.2

SUMÁRIO

Prefácio7
Florisvaldo Fier (Dr. Rosinha)

Apresentação13
Bruno T. Luciano, Karina L. P. Mariano e Regiane N. Bressan

PARTE I: DIPLOMACIA PARLAMENTAR: MARCOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

A diplomacia parlamentar: o papel dos parlamentos no mundo19
Stelios Stavridis

Making sense of international parliamentary institutions: from positivist to constructivist research agendas45
Andrea Cofelice

PARTE II: DIPLOMACIA PARLAMENTAR: CASOS NACIONAIS DE EXPERIÊNCIAS E PRÁTICAS NAS AMÉRICAS

Diplomacia parlamentar e o regionalismo nas Américas69
Karina L. P. Mariano, Regiane N. Bressan e Bruno T. Luciano

Diplomacia parlamentar. Experiência e prática nas Américas: o caso brasileiro91
Maria Claudia Drummond

Members of the U.S. Congress in international parliamentary institutions: the case of the OSCE Parliamentary Assembly111
Zlatko Šabič e Fred Turner

Diplomacia parlamentaria: una experiencia mexicana y sus lecciones135
Arturo Magaña Duplancher

Diplomacia parlamentaria en Uruguay (2010-2015): preferencias versus acciones de los diputados en la política exterior uruguaya153
Daniel Chasquetti e Camilo López Burian

PARTE III: DIPLOMACIA PARLAMENTAR: CASOS REGIONAIS DE EXPERIÊNCIAS E PRÁTICAS NAS AMÉRICAS

PARLASUL: contingência ou democracia? Desafios parlamentares no regionalismo latino-americano	177
<i>Clarissa Dri</i>	
<i>El parlamento andino</i>	195
<i>José Miguel Santacreu Soler</i>	
O papel do Parlamento Centro-Americano na integração: a busca de articulação e de espaços.....	217
<i>Octávio Forti Neto</i>	
Parlamentos regionais: o Parlamento Latino-Americano e sua atuação na diplomacia parlamentar.....	247
<i>Silvia Mergulhão</i>	
Conclusão	271
<i>Karina L. P. Mariano, Regiane N. Bressan e Bruno T. Luciano</i>	
Sobre os autores e organizadores.....	281

PREFÁCIO¹

Florisvaldo FIER
(Dr. Rosinha)

¿quién dijo que todo está perdido?
Yo vengo a ofrecer mi corazón.
(Fito Paez)

Convidado – pelo/as organizador/as do livro – para escrever este prefácio senti a oportunidade de colocar no papel parte daquilo que há muito penso e que vou adiando – dia após dia – mais por indisciplina que por escassez de tempo.

A oportunidade está explicitada no convite: escrever “algumas considerações e experiências suas a partir da sua atuação como parlamentar brasileiro e presidente do Parlasul,...”.

Não comentarei a formalidade, história, papel, conceitos e finalidades da diplomacia parlamentar, tampouco as Instituições Parlamentares Internacionais (IPIs) e os Parlamentos Regionais – com exceção do Parlamento do Mercosul – já bem tratados ao longo do livro.

Os textos que compõem esta publicação fazem boa – e claro como qualquer outra publicação abre a oportunidade para novas reflexões e propostas – abordagem das questões acima citadas e também das relações formais e/ou informais entre parlamentos nacionais e parlamentares dos diversos países que se relacionam.

Tampouco – uma vez que na *Apresentação* e na *Conclusão* o/as organizador/as apresentam e comentam a presente publicação – abordarei, individualmente, cada um dos artigos. Neste espaço procurarei fazer – mesmo que não explicitado – um diálogo com os autores e autoras dos textos.

*

O primeiro debate que foi realizado antes da elaboração do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul foi com o objetivo de encontrar justificativas para a criação de um Parlamento no Mercosul.

¹ Este prefácio não passou pelo processo de normalização.

Fruto deste debate sugeriram várias justificativas, que enumero-as, não necessariamente na ordem que apareceram e nem na ordem de importância. Chegou-se a conclusão que o Parlamento se justificaria por: (i) trazer maior institucionalidade e, conseqüentemente, maior segurança jurídica para o bloco; (ii) traria o fortalecimento do processo de integração; (iii) atuaria para diminuir e/ou corrigir o déficit democrático; (iv) possibilitaria a construção da cidadania; (v) atuaria na harmonização legislativa dos Estados Parte e na internalização de normas; (vi) daria visibilidade pública e transparência ao processo integracionista; (vii) criaria a cultura do pertencimento – pertença ao Mercosul, somos mercosulinos, etc. – e uma identidade política e cultural para o bloco; (viii) e, geraria maior envolvimento dos Parlamentos Nacionais no processo de integração.

Estas premissas estão delineadas na justificativa do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM), sendo, inclusive, uma delas reproduzida na Decisão MERCOSUL/CMC/DEC N°23/05², atribuindo a criação do Parlamento à “firme vontade política de fortalecer e aprofundar o processo de integração do MERCOSUL”³.

O PCPM propõe a criação de uma instituição que atenda o pluralismo e a diversidade da região, representada já no artigo primeiro do PCPM que define o Parlamento do MERCOSUL “(...) como órgão de representação de seus povos, independente e autônomo, que integrará a estrutura institucional do MERCOSUL”.

Os parlamentares negociadores do PCPM e os membros do Conselho do Mercado Comum (CMC), cientes das dificuldades da construção da representação cidadã, estabeleceram que o Parlamento fosse construído por etapas⁴.

Na construção do PCPM houve também a preocupação na definição de critérios para a **representação cidadã**, contemplada no Artigo 5, distinguindo-a da **representação paritária dos Estados Partes**, conforme esta se apresenta nos demais órgãos do MERCOSUL.

*

Instalado em 14 dezembro de 2006 o Parlamento do Mercosul (PM) começou a funcionar no mês de maio de 2007, e a primeira iniciativa foi a

² Decisão que aprova o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

³ Considerando da Decisão 23/05.

⁴ As etapas estão definidas nas Disposições Transitórias do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM) e será objeto de proposta do Parlamento ao Conselho do Mercado Comum, a ser aprovada no decorrer da Primeira Etapa de Transição (31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010) e entrará em vigor ao início da Segunda Etapa de Transição (01 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2014).

elaboração de um Regimento Interno (RI), que foi votado e aprovado na IV Sessão do Parlamento, realizada nos dias 6 e 7 de agosto de 2007.

A elaboração do RI de um Parlamento com as características do PM foi tarefa difícil. Pela cultura política e jurídica – diferentes – de cada um dos Estados-parte, cada um dos participantes da comissão responsável pela elaboração do mesmo entendia que o Regimento Interno de sua casa legislativa era o melhor e queria reproduzi-lo no âmbito de um parlamento regional. Além disso – parece mesquinho – havia também um fator de caráter pessoal: alguns da Comissão queriam deixar sua marca pessoal, para um dia dizer aos seus pares e quem sabe netos, que aquilo que ali esta foi colocada por ele ou por ela.

*

Na posse como Presidente do Parlamento do Mercosul chamei a atenção que o Parlamento “terá como desafio principal aprofundar o compromisso democrático do Mercosul, ameaçado pelo autoritarismo histórico da região e pelo longo período de acúmulo de déficit democrático ...⁵”.

Mais de uma década depois de funcionamento o PM não conseguiu, apesar de ter instrumentos – Protocolo de Ushuaia I e II sobre Compromisso Democrático – enfrentar e dar respostas aos golpes de Estado em países que fazem parte do Mercosul. Pelo contrário, desde o início de seu funcionamento, maio de 2007, 2 países⁶ do Bloco e um em processo de adesão⁷ sofreram golpes de Estado.

O PM tem enfrentado e não consegue – sequer indicar o rumo – dar os primeiros passos para a superação do déficit democrático e tampouco avançar como instituição capaz de promover o diálogo com a sociedade civil. Sem eleições diretas o Parlamento não conseguirá, ou terá muitas dificuldades, em representar o povo conforme disposto no artigo 1º do PCPM.

Importante afirmar que desde o primeiro momento o PM tem tido dificuldades para superar os desafios que lhe são apresentados.

O primeiro desafio do PM, garantir, mesmo que mínima, a representação regional equilibrada, conforme o estabelecido no artigo 5.1 do PCPM⁸ foi negligenciado e que – em minha opinião – traz prejuízos até hoje.

⁵ Discurso proferido pelo presidente Dr. Rosinha por ocasião de sua posse em 28 de junho de 2008 na cidade de Tucumán.

⁶ Paraguai e Brasil

⁷ Bolívia

⁸ Artigo 5 – Integração – “O Parlamento integrar-se-á de acordo com o critério de representação cidadã”.

Outro grave problema – no caso dos países que não tem eleições direta, como o Brasil – é o atraso, no início de cada legislatura nacional, na indicação dos membros para o Parlamento do Mercosul.

O artigo 15 do PCPM estabelece o sistema de adoção de decisões – por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada – para a aprovação dos atos⁹ que estão definidos no Artigo 19. A definição sobre as maiorias a serem usadas para a aprovação destes atos foi estabelecida no RI.

O RI estabeleceu – de acordo com que era possível naquele momento – maiorias que hoje impossibilitam a aprovação de alguns atos do PM. Ao estabelecer maioria especial ou qualificada para a aprovação de alguns atos, colocou uma camisa de força no Parlamento. Há temas importantes que o PM não aprova por não conseguir esta maioria.

Desafio: alterar o Regimento Interno.

Tema relevante e que o PM e os Parlamentos Nacionais, tem que se debruçar é como tratar a questão da soberania num processo de integração. Muitos/as dos/as que estão no PM trabalham o conceito de Estado Soberano ou de Nação Soberana e levam este discurso para dentro do PM. Exemplo: a bancada do Paraguai – eleita em eleições diretas – tem como um dos objetivos “*nacional fortalecer aún más el Parlasur y el Mercosur, para defender mejor la soberanía e intereses nacionales...*”¹⁰ (destaque nosso), e não a construção de uma soberania do bloco.

*

Os Parlamentos Nacionais, no geral, não trabalham com planejamento estratégico no que diz respeito à Política Exterior. Este não planejamento prejudica, deixa “solto” a atuação parlamentar e dos parlamentos. No geral faz com que a atuação seja, muitas vezes, espontânea e/ou de acordo com os interesses de grupos ou pessoas.

A diplomacia parlamentar para se consolidar necessita que os poderes legislativos compreendam seu próprio papel nos seus próprios Estados para depois atuar, em consonância, com outros Estados e nos Parlamentos Regionais.

*

A necessidade de eleição direta – simultânea em todos os Estados-Parte – para o Parlamento do Mercosul é urgente e, entre tantos, apresento dois motivos: (i) superação de um problema recorrente: nem sempre os

⁹ Pareceres; Projetos de normas; Anteprojetos de normas; Declarações; Recomendações; Relatórios; e Disposições.

¹⁰ INFORME DE ACTIVIDADES, Julio – Diciembre 2018, Parlamento del Mercosur, Delegación de Paraguay.

parlamentares que atuam nos parlamentos nacionais são reeleitos e, no geral são substituídos por parlamentares que sequer conhecem a razão da existência do Parlamento; (ii) as eleições diretas simultâneas poderá dar uma dinâmica sem interrupção ao Parlamento do Mercosul e melhorar a representatividade e a qualidade das representações nacionais. Parlamentares – conhecedores de política exterior – eleitos exclusivamente para o PM – em eleições simultâneas – exercerão mandatos exclusivos e com a mesma duração de tempo. Esta é a possibilidade para superar o fato de hoje ter no Parlamento parlamentares que sequer sabem o que é diplomacia parlamentar – apesar de praticá-las – e o que é uma IPI. Muitas vezes sequer tem noção do significado de integração, estando no Parlamento para defender questões pontuais, quando não, para defender interesses pessoais ou de pequenos grupos ou até mesmo fazer turismo.

*

A importância do livro está demonstrada na seleção e abordagem dos temas: parlamentos nacionais; parlamentos regionais, com relatos de atividades e ao mesmo tempo mostrando a importância e a relevância que cada um ganhou e os desafios a enfrentar; os limites da atuação internacional parlamentar; e, textos conceituais sobre os IPIs e seus significados.

Por fim, a leitura deste livro nos deixa uma série de perguntas – instigantes e estimulantes provocações – e nos dá algumas respostas. O ‘sabor’ final da leitura é: buscar mais respostas, novos textos e novas pesquisas.

*

E, finalmente como diz Fito Paez, nem tudo está perdido. Como ele oferece o próprio coração, nós oferecemos os nossos para juntos construirmos uma América Latina – ou pelo menos o Mercosul – onde o sangue pulse. E, este livro – ao chamar para a reflexão e colocar desafios – vem para estimular o pulsar do coração rumo à integração.

REFERÊNCIAS

DRUMMOND, M. C. **A Democracia Desconstruída**: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. 2005. Tese (Doutorado em História das Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, jul. 2005.

ROSINHA, F. F. Criar uma identidade comum. *In*: **Parlamento do Mercosul**: proposta brasileira de anteprojeto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Brasília: Câmara dos Deputados.

APRESENTAÇÃO

Bruno T. LUCIANO
Karina L. P. MARIANO
Regiane N. BRESSAN

Desde a intensificação das relações internacionais contemporâneas ocorrida nas últimas décadas do século XX, a diplomacia deixou de ser uma prática exclusiva dos governos nacionais. Atores não-governamentais, como partidos políticos, confederações empresariais, centrais sindicais, movimentos sociais, entidades subnacionais (Estados, Províncias, Municípios), passaram a se engajar cada vez mais em temas de política externa e internacional. Entre esses agentes, destaque tem sido dado aos atores parlamentares, que têm crescentemente se envolvido em assuntos internacionais, levando à emergência da diplomacia parlamentar a escala global.

O maior envolvimento parlamentar na agenda internacional pode se subdividir em duas linhas principais de atuação: de um lado, há um maior interesse pela formulação e implementação da política externa dos países - indo além da tradicional participação parlamentar nos processos de ratificação de atos internacionais - especialmente observada nos temas relacionados com a construção de processos de integração regional.

Outra frente de atuação tem sido a participação e intervenção direta de parlamentares em fóruns, associações e organismos internacionais, ações estas identificadas conceitualmente como diplomacia parlamentar. Em ambos os casos, evidencia-se que a tradicional separação entre política doméstica e política externa perde sentido em um mundo globalizado, induzindo novos comportamentos e agendas aos distintos atores políticos. Como esse fenômeno ainda não está consolidado e caminha em diferentes ritmos nos países e regiões, há um esforço na área de relações internacionais em compreender melhor esse comportamento da diplomacia parlamentar, a qual é composta, organizada e manifestada de forma distinta da diplomacia tradicional governmental.

Tendo em vista esse contexto, este livro pretende dialogar com essa nova agenda de estudos acerca da diplomacia parlamentar, levando em consideração a realidade e as práticas encontradas no contexto das Américas.

As contribuições organizadas por esta publicação objetivam não somente avançar nas definições conceituais do termo diplomacia parlamentar, mas também identificar experiências importantes neste continente, a partir de casos nacionais e regionais.

A primeira parte do livro constitui a discussão teórica/conceitual sobre o objeto dessa obra. Os autores Stelios Stavridis e Andrea Cofelice refletem sobre os principais conceitos e aspectos da diplomacia parlamentar, assim como as características das Instituições Parlamentares Internacionais e dos próprios Parlamentos Regionais. Após realizar ampla revisão teórica sobre a diplomacia parlamentar, Stavridis levanta três questões pertinentes às discussões do conjunto dessa obra:

- “a atuação da diplomacia parlamentar é coerente ao seu papel nas relações internacionais?”;
- “como os agentes da diplomacia parlamentar deveriam se relacionar com seus pares de países não democráticos?”;
- “a proliferação dos parlamentos regionais consolida a democracia nos processos de integração ou nas regiões?”.

Os capítulos desta obra respondem essas perguntas de distintas perspectivas. Há uma preocupação comum entre todos eles, em demonstrar como os parlamentares - de forma geral e nas Américas, em particular - estão cada vez mais participando da arena internacional, o que implicou em um importante processo de aprendizado sobre os limites e possibilidades dessa atuação. Ao mesmo tempo, há uma preocupação subjacente que envolve uma questão central para esses atores: a democracia. Há percepção por parte dos parlamentares de que a diplomacia parlamentar deve garantir que essa ampliação da ação parlamentar, seja acompanhada por expansão também do conceito de democracia e do seu alcance. Ou ainda, deve lidar com o desafio de trabalhar a democracia no plano internacional, inclusive com a participação de atores não democráticos. Finalmente, a última questão colocada por Stavridis chama a atenção para uma questão importante, pois a proliferação de processos regionais nas últimas três décadas, nem sempre foi acompanhada por uma preocupação em garantir a democratização desses regionalismos, mesmo nos casos em que existem instituições regionais parlamentares.

Portanto, a partir desses questionamentos colocados pelo primeiro capítulo, o debate sobre a Diplomacia Parlamentar se desenvolve ao longo deste livro, abordando diferentes aspectos e experiências, buscando trazer respostas a essas questões. Assim, dando continuidade aos estudos teóricos

da diplomacia parlamentar, Andrea Cofelice realiza análise crítica das principais trajetórias da literatura sobre as Instituições Parlamentares Regionais, abarcando os primeiros estudos empíricos até as abordagens construtivistas mais recentes. Em segundo lugar, identifica possíveis elementos para novas agendas de pesquisa que possam ajudar a capturar completamente a ampla gama de objetivos, atividades e funções dos Parlamentos Internacionais.

Por outro lado, Karina Mariano, Regiane Bressan e Bruno Luciano discutem em que medida o fenômeno da diplomacia parlamentar está se desenvolvendo e interage com temas e instituições de integração regional. Nesse sentido, argumentam que, tendo em vista a dificuldade dos atores parlamentares em diretamente influenciar o processo decisório regional, os mesmos têm, cada vez mais, procurado formas inovadoras de envolvimento nos temas regionais e inter-regionais, crescentemente investindo em iniciativas de diplomacia parlamentar.

Na segunda parte do livro destaca-se as experiências de diplomacia parlamentar no contexto dos parlamentos nacionais das Américas. Com esse intuito, Maria Claudia Drummond introduz o caso brasileiro, discutindo o papel do Congresso Nacional nas relações exteriores e as diferentes iniciativas e instrumentos empregados pelos parlamentares brasileiros para aumentarem sua participação em tema tradicionalmente tratado pelo Executivo federal. Já Zlatko Šabič e Fred Turner abordam a diplomacia parlamentar do congresso dos Estados Unidos, a partir de estudo de caso do envolvimento estadunidense na criação e desenvolvimento da Assembleia Parlamentar da Organização para Cooperação e Segurança na Europa (OSCE). A experiência mexicana é tratada no capítulo de Arturo Magaña Duplancher, que faz um balanço da diplomacia parlamentar no México, destacando os avanços e desafios encontrados pelos técnicos e parlamentares do país ao buscarem ampliar sua participação em assuntos internacionais. Por fim, Daniel Chasquetti e Camilo López Burian, ao observarem o caso do Uruguai, discutem em que medida a diplomacia parlamentar é alternativa à diplomacia tradicional, a partir da análise de dados referentes às atividades internacionais e aos temas externos priorizados na agenda parlamentar uruguia.

Na última parte, o foco do debate se volta para as experiências regionais de diplomacia parlamentar, analisando o papel dos parlamentos regionais nesse processo. Nesse contexto, Clarissa Dri analisa a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) a partir de uma nova perspectiva de análise ao supor que sua criação está relacionada a uma resistência dos países membros do bloco às negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). José Miguel Santacreu Soler apresenta um panorama histórico do Parlamento

Andino e reflete sobre os desenvolvimentos recentes da instituição, a qual foi severamente impactada pela saída da Venezuela do bloco e pela proposta de extinção do próprio Parlandino por autoridades colombianas. Enquanto isso, Octavio Forti Neto, após apresentar a sua evolução institucional, discute as ações de diplomacia parlamentar do Parlamento Centro-Americano (Parlacen), a partir de análise da agenda parlamentar dessa instituição de 2012 a 2019. Por fim, Silvia Mergulhão chama a atenção para a experiência do Parlamento Latino-Americano (Parlatino), que apesar de ser o parlamento regional mais antigo e amplo (em número de membros) da América Latina, permanece desvinculado de um bloco integracionista.

Ao abordar discussões conceituais e empíricas sobre experiências parlamentares nacionais e regionais no campo da diplomacia parlamentar, este livro apresenta uma contribuição significativa para o estudo do papel dos parlamentos e parlamentares em temas internacionais. A partir da inclusão de contribuições oriundas de autores que tanto são estudiosos quanto participantes das experiências de diplomacia parlamentar no continente, esta obra reflete sobre aspectos práticos e teóricos do envolvimento de atores parlamentares na agenda de política externa e integração regional, procurando trazer insumos para acadêmicos e praticantes deste campo em ascensão. Além disso, esse volume é a primeira iniciativa acadêmica que trata do fenômeno da diplomacia parlamentar em todo o continente americano, aspecto visivelmente relevante no mundo contemporâneo, contudo, ainda pouco estudado e conceitualizado academicamente.

O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa Institucional de Internacionalização CAPES-Print da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Código de Financiamento 001, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Processo 459888/2014-5).

PARTE I:

**DIPLOMACIA PARLAMENTAR:
MARCOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS**

A DIPLOMACIA PARLAMENTAR: O PAPEL DOS PARLAMENTOS NO MUNDO¹

Stelios STAVRIDIS

No atual sistema internacional, os Estados continuam sendo os atores mais importantes. A diplomacia - definida como o “diálogo entre Estados independentes” (WATSON, 1982) - ainda é dominada por governos, ministérios, embaixadas, tanto no plano bilateral como multilateralmente. No entanto, nos últimos anos, o papel tradicional de um diplomata (associado com a elaboração de comunicados, relatórios, análise de políticas, negociação e representação - deixando intencionalmente de lado por enquanto, o papel de defender os interesses nacionais) - teve adicionadas novas tarefas, principalmente como resultado da globalização: economia, finanças, terrorismo, mudanças climáticas, migrações, etc. Também é possível falar agora de uma diplomacia pública, uma mudança que representa “(...) de certa forma uma metáfora para a democratização da diplomacia, com múltiplos atores desempenhando um papel no que uma vez foi uma área restrita a poucos” (MELISSEN, 2011, p. 2), como também a força do soft power (NYE, 2004).

O resultado desse mundo novo foi a proliferação de diferentes atores internacionais (REINALDA, 2011) e de novas formas de diplomacia, com a adição de adjetivos à sua conceituação e prática: por exemplo, diplomacia econômica (BAYNE; WOOLCOCK, 2011) diplomacia cultural (KITSOU, 2013), diplomacia de defesa (CHEYRE, 2013), diplomacia das celebridades (HULIARAS; TZIFAKIS, 2010), diplomacia de esportes², diplomacia gastronômica (LUSA; JAKESEVIC, 2017), diplomacia científica³, diplomacia

¹ Este texto é uma versão em português do artigo publicado na **Revista Española de Derecho Internacional**, Madrid, v.71, n.1, p. 187-206, enero-junio 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17103/redi.71.1.2019.1.07>.

² Sobre esse assunto ver *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 8, Special Issue on Diplomacy, 2013.

³ Para este assunto ver revista *Science and Diplomacy*. Disponível em: <https://www.aaas.org/program/center-science-diplomacy>.

humanitária (RÉGNIER, 2011)⁴, paradiplomacia das regiões e cidades⁵ (WOLFF, 2007; PASQUIER, 2012; SKOUTARIS, 2012) e - o assunto deste artigo - a diplomacia parlamentar (STAVRIDIS; JANCIC, 2017). Todos esses processos foram possíveis graças a uma infinidade de avanços tecnológicos, como ao surgimento e sofisticação contínuos das novas mídias.

Resumidamente, as instituições parlamentares se envolvem em assuntos internacionais de três maneiras principais (MALAMUD; STAVRIDIS, 2011): através do controle e influência nas políticas externas dos governos nacionais; pela realização de atividades e ações internacionais, conhecidas como diplomacia parlamentar; e ao estabelecer e capacitar parlamentos como órgãos representativos de organizações regionais ou globais, principalmente por meio de instituições parlamentares internacionais (IPI).

Exemplos desse tipo de ações em questões internacionais são abundantes: um dia após o presidente Donald Trump anunciar a retirada dos Estados Unidos do acordo internacional sobre a energia nuclear iraniana, parlamentares desse país queimaram a bandeira americana dentro do complexo legislativo em Teerã sob gritos de “Morte à América!”⁶. No verão de 2017, os deputados alemães não puderam visitar os soldados de seu país na base turca de Incirlik e, como resultado, essas tropas foram transferidas para a Jordânia⁷. Em outubro de 2017, o governo de Marrocos impediu a entrada de eurodeputados pertencentes ao Intergrupo do Parlamento Europeu (PE) no Saara Ocidental, e não pela primeira vez, a estes territórios ocupados. Eles não puderam nem descer do avião em que estavam viajando⁸.

Mas são todos esses exemplos da existência de uma diplomacia parlamentar? O quê esse termo significa? Representa uma miragem baseada num oxímoro ou, pelo contrário, um fenômeno recente que está se consolidando em todo o mundo?

⁴ Sobre a diplomacia humanitária da Espanha ver o portal dedicado ao tema: a Oficina de Acción Humanitaria que realiza também um trabalho de sensibilização e acompanhamento desde uma perspectiva humanitária nos debates internacionais e nos principais foros nos quais o país participa. Disponível em: <http://www.aecid.es/ES/ah/que/diplomacia>.

⁵ Ver também para alguns casos como os Québec, Escócia ou Catalunha, a protodiplomacia. A protodiplomacia se relaciona com a busca de um povo ou ente subestatal para conseguir um Estado independente (MCHUGH, 2015).

⁶ Disponível em: www.20minutos.es. Acesso em: 9 maio 2018.

⁷ O motivo da proibição do governo turco à realização dessa visita foi o ápice de meses de tensão entre os dois países, como resultado da adoção no Bundestag de uma resolução que condenava o genocídio armênio. Disponível em: www.rtve.es/noticias/20170607/alemania-retira-tropas-base-turca-incirlik-tras-meses-tensiones-gobierno-erdogan/1561530.shtml. Acesso em: 7 jun. 2017.

⁸ Disponível em: www.publico.es/internacional/marruecos-impide-entrada-cinco-eurodiputados-territorios-ocupa-dos-sahara-occidental.html. Acesso em: 27 out. 2017.

Este artigo argumenta que, baseando-se em dados empíricos, pode-se afirmar que existe uma esfera parlamentar de várias camadas, com vários níveis e várias partes interessadas em todo o mundo que, em certa medida, se reforçam mutuamente: ou seja, um amplo contexto de parlamentarização do sistema internacional (CRUM; FOSSUM, 2013; COSTA; DRI; STAVRIDIS, 2013; JANCIC, 2015), facilitado por uma cooperação interparlamentar cada vez mais consolidada e sofisticada - em particular, mas não apenas na Europa (LUPO; FASONE, 2016; GRIGLIO; STAVRIDIS, 2018). Este estudo se concentrará no caso da diplomacia parlamentar em si e das IPIs, considerando a contribuição destas últimas para a diplomacia parlamentar.

Diplomacia parlamentar: oxímoro ou realidade?

Da narrativa de uma prática ao interesse acadêmico por essa prática

Esta seção analisa como passamos de uma abordagem descritiva dos comportamentos profissionais para um princípio de análise no mundo acadêmico, no qual a diplomacia parlamentar representa um fenômeno global. Isto é, de algo fundamentalmente descritivo a partir do resultado da própria experiência de parlamentares e funcionários legislativos que praticam diariamente a diplomacia parlamentar, a um esboço do estudo teórico e, até, a uma consolidação desse interesse no mundo acadêmico. Até o momento, faltam pesquisas para definir critérios de avaliação para a diplomacia parlamentar, portanto, é uma transição que ainda não foi totalmente alcançada.

A diplomacia parlamentar é apenas um oxímoro aparente? Um oxímoro é uma figura retórica do pensamento que consiste em complementar uma palavra com outra que tem um significado contraditório ou oposto. Essa mesma reação é muito comum quando alguém menciona o termo diplomacia parlamentar. O que se explicaria em parte pelo desconhecimento, pois é importante apontar que durante anos houve um déficit acadêmico preocupante sobre o assunto, realidade que vem mudando recentemente. Mas, na verdade, não é um oxímoro, é exatamente o oposto. Como veremos, a diplomacia parlamentar não representa apenas uma prática desenvolvida em todo o mundo, e uma consolidação desse fenômeno pode ser vista tanto geográfica quanto setorialmente, após a Segunda Guerra Mundial, em consequência dos processos de integração regional e, especialmente desde o final da Guerra Fria, com a proliferação contínua de IPIs de todos os tipos.

Embora se possa argumentar que atualmente existe uma crise da democracia representativa que afeta os parlamentos, não se pode deixar de argumentar que as propostas de novas formas de democracia (geralmente baseadas em avanços tecnológicos) também mostraram suas limitações e riscos. Quanto à chamada democracia iliberal - ou melhor, à autocracia eleitoral⁹-, chegamos a entender o oxímoro dessa conceituação com as experiências reais em alguns países da Europa Oriental, Turquia ou Rússia. Sendo a democracia, nas famosas palavras de Winston Churchill, “(...) o pior de todos os sistemas políticos, com exceção de todos os outros sistemas políticos”¹⁰. Os parlamentos e parlamentares continuam no coração dos sistemas democráticos.

“Pré-história” da diplomacia parlamentar

No início, o termo diplomacia parlamentar era usado de maneira muito específica: referindo-se à chamada diplomacia de conferência (ROSENBAUM, 1967; LATEEF, 1981; RITTBERGER, 1983), ou seja, aos debates públicos em um fórum internacional com a intenção particular de tentar resolver conflitos, promover a paz, enfim, a justiça internacional. Os participantes poderiam ser parlamentares, mas geralmente eram representantes dos Estados. No século XX, esse tipo de diplomacia culminou na criação da Liga das Nações e, posteriormente, na criação das Nações Unidas (ONU) (RUSK, 1955).

Consequentemente, o termo diplomacia parlamentar não se referia a parlamentares, mas a um procedimento ou método para tentar impedir ou resolver conflitos entre as entidades que compõem o sistema internacional: “Uma combinação *sui generis* de parlamentarismo e diplomacia” (SEPÚLVEDA, 1979 *apud* CALDERÓN PATIÑO, 2003, p. 9). Em resumo, uma nova maneira aberta e pública de se fazer diplomacia, mas que existe desde os tempos antigos.

A diplomacia da conferência tem seus antecedentes no Mediterrâneo Oriental no século IV a.C., quando as cidades-estado gregas e a Pérsia convocaram oito congressos políticos internacionais e estabeleceram um status quo territorial mutuamente garantido, juntamente com regras de

⁹ Nas palavras do professor de Direito Europeu da Universidade de Leiden e filósofo político Van Middelaar: “La Hongrie est devenue une autocratie électorale”. Publicado no **Le Monde**, em 23-24 de setembro de 2018.

¹⁰ Disponível em: <https://winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government/>. Acesso 08 abr. 2022.

conduta acordadas para regular os assuntos internacionais (COOPER; HEINE; THAKUR, 2013, p. 21).

Em 1889, dois parlamentares, o francês Frédéric Passy e o britânico William Randal Cremer criaram a União Interparlamentar (UIP) para tentar promover a paz e a justiça internacional. Em outras palavras, desde o final do século XIX, existe uma

[...] organização mundial de parlamentos nacionais. É o centro do diálogo parlamentar e da diplomacia entre legisladores de todos os sistemas políticos do mundo. [...] Seus objetivos são: promover a paz e a segurança por meio do diálogo político e da diplomacia parlamentar, fortaleça a democracia e o respeito pelos direitos humanos e contribua para o desenvolvimento de instituições legislativas representativas e efetivas, bem como para o desenvolvimento econômico e social dos países (VÁZQUEZ, 2001, p. 261).

Em 2018, a UIP possuía 178 parlamentos membros e 12 membros associados¹¹. Mas, como já foi mencionado, ela não trata apenas da diplomacia parlamentar: seu objetivo específico é a promoção da democracia parlamentar, algo mais típico da cooperação técnica entre os parlamentos, ou seja, uma função mais tradicional dos parlamentos em suas relações internacionais. Sem esquecer é claro, que existe uma ligação entre democratização e diplomacia parlamentar e “ao participar de fóruns internacionais, os parlamentares obtêm acesso a informações e conhecimentos globais que podem contribuir para o seu trabalho em nível nacional” (KILJUNEN, 2004 *apud* SABIC, 2008, p.268). Em outras palavras, o que Lorinc Redei (2015) descreveu como o reforço mútuo da supervisão parlamentar e da diplomacia parlamentar.

Nesse sentido, Giovanna Bono também mostra como nas duas primeiras operações militares lideradas pela União Europeia (UE) - a EUFOR Concordia e a EUFOR Artemis -, ambas iniciadas em 2003, os parlamentares italianos descobriram informações as quais seu próprio governo se recusou fornecer, ao entrarem em contato diretamente com suas contrapartes no Reino Unido, pois os dois países estavam envolvidos nas operações (BONO, 2007). E, como o outro objetivo importante da UIP é a promoção da justiça internacional, com seu apoio à criação de tribunais internacionais e à mediação de conflitos, seu papel pode ser resumido como uma contribuição parlamentar para a pacificação e democratização do sistema internacional.

¹¹ Disponível em: <https://www.ipu.org/about-us/members>. Acesso em: 18 mar. 2022.

Meios e instrumentos parlamentares de ação internacional

Muitos dos meios e instrumentos parlamentares que existem, em geral, também são usados nas relações externas, mesmo no caso da diplomacia parlamentar. Existem também ferramentas especialmente adaptadas à ação internacional dos parlamentos e outras assembleias parlamentares. A primeira categoria inclui a ratificação de acordos internacionais, debates em plenário, perguntas escritas ou orais, relatórios, convocações e, claro, a aprovação do orçamento. Na segunda, encontramos as comissões especializadas (externa, segurança, defesa, comércio exterior, ajuda ao desenvolvimento), as delegações (bilaterais e multilaterais) com países ou regiões estrangeiros, as visitas de parlamentares a Estados ou organizações internacionais, bem como a recepção de suas contrapartes, os intercâmbios entre partidos políticos (ou “famílias políticas”) e, finalmente, os grupos de amizade. Em todos esses casos, deve-se enfatizar a importância dos laços pessoais, uma dimensão que também implica habilidades linguísticas, sociais, etc. Apenas para dar alguns exemplos, no Parlamento Europeu (PE), na atual legislatura, existem 44 delegações com países terceiros e outras regiões, e no Parlamento grego existem atualmente cerca de 75 grupos de amizade.

Tradicionalmente, os parlamentos têm sido muito ativos na cooperação técnica interparlamentar, bilateral ou multilateral, envolvendo numerosos intercâmbios de deputados e funcionários parlamentares (nas chamadas “boas práticas”) que incluem uma importante dimensão de socialização e democratização. Por exemplo, o

(...) Parlamento [do Canadá] organiza um programa de estudos para funcionários parlamentares várias vezes ao ano. Este programa de desenvolvimento profissional oferece aos funcionários parlamentares seniores de todo o mundo a oportunidade de trocar pontos de vista e melhores práticas sobre procedimentos, questões administrativas e questões de pesquisa (MYCHAJLYSZYN, 2015).

No caso espanhol, a advogada das Cortes Gerais, Piedad García-Escudero Márquez¹² (2008), listou as seguintes atividades: a “Sala de Aula Parlamentar”, os seminários especiais, as atividades conjuntas com a Fundação Internacional e para a Ibero-América de Administração e Políticas Públicas, e com o centro do Banco Mundial na Espanha.

¹² También catedrática de Direito Constitucional na Universidad Complutense de Madrid.

Além disso, há uma participação parlamentar significativa em missões de observação eleitoral. Assim, Laura Feliu e Francesc Serra apontam que “(...) desde 1999, o PE enviou mais de 100 missões de observação a 29 países africanos, 18 na Europa Oriental e na CEI, 10 na América Latina, 11 na Ásia e Oceania” (FELIU; SERRA, 2015, p.28). Finalmente, não se deve menosprezar o papel de correia de transmissão entre a sociedade civil e o poder executivo que uma entidade parlamentar desempenha, particularmente nos países democráticos, nem o da participação dos parlamentares em debates de opinião nos meios de comunicação¹³ e em outras mídias, incluindo as mídias sociais, ou em atividades diversas como colóquios ou conferências.

Rumo a uma conceitualização da diplomacia parlamentar: a contribuição acadêmica

O interesse em algo para além da diplomacia de conferência surgiu graças ao já indicado aparecimento de novas IPIs no início do século XX (como o Conselho Nórdico e a Associação Parlamentar do Commonwealth), com a proliferação qualitativa e quantitativa dessas instituições após a Segunda Guerra Mundial (especialmente na Europa e na América Latina), e no seu desdobramento em uma série de artigos de parlamentares ou diplomatas na imprensa ou em outras publicações (TRILLO, 1997; OROZCO DEZA, 2001; ELORRIAGA FERNÁNDEZ, 2001)¹⁴, muitos testemunhos anedóticos, como também alguns mais desenvolvidos, mas é verdade que todos bastante descritivos (VÁZQUEZ, 2001; ELORRIAGA FERNÁNDEZ, 2004). Há também relatórios das próprias assembleias parlamentares, como a União da Europa Ocidental (UEO) em 2000 (SGUARCIALUPI, 2000), e resultantes da organização de eventos sobre o assunto, como o promovido pelo Senado francês em 2001 (FRANCE, 2001)¹⁵; um fenômeno que continua desde então, sendo realizado às vezes em conjunto com instituições acadêmicas ou com grupos de reflexão, ou mesmo com ambos¹⁶.

¹³ Por exemplo, sobre a questão nuclear na Coreia do Norte, ver fala do ex-embaixador e ex-eurodeputado Menéndez del Valle (2018).

¹⁴ Orozco Deza é deputado mexicano; Trillo é deputado espanhol; e Elorriaga Fernández é senador espanhol.

¹⁵ Ver também Dobell (2003).

¹⁶ Por exemplo, a Jornada “Parlamento y Acción Exterior: la Diplomacia Parlamentaria”, organizada pelo Instituto de Derecho Parlamentario e pela Facultad de Derecho da Universidad Complutense de Madrid celebrada no dia 16 de dezembro de 2010 em Madrid; o Congresso “Parliamentary diplomacy in the Mediterranean region”, organizado pelo Parlamento Helénico e o Instituto de Relaciones Económicas Internacionales, durante

Esse processo oferece uma contribuição interessante: o aparecimento das primeiras definições de diplomacia parlamentar, embora devido ao restrito avanço na pesquisa sobre esse assunto, essas definições tiveram apenas uma natureza descritiva. Certamente, a definição de diplomacia parlamentar mais citada foi a de alguns practitioners (senadores da Holanda) publicada numa revista dedicada ao estudo da diplomacia:

Toda a gama de atividades internacionais realizadas pelos parlamentares para aumentar a compreensão mútua entre os países, ajudar uns aos outros a melhorar o controle do governo e a representação dos cidadãos e aumentar a legitimidade democrática das instituições intergovernamentais (WEISGLAS; DE BOER, 2007, p. 93-94).

E outra muito semelhante, que é menos mencionada e não apareceu em uma revista acadêmica, mas que reflete o mesmo viés descritivo é:

A diplomacia parlamentar compreende um grande número de atividades, incluindo: a conclusão de acordos de cooperação interparlamentar para promover as relações entre países; a organização de reuniões e visitas institucionalizadas e regulares entre parlamentares, visando a resolução de conflitos e o fortalecimento da confiança, bem como o compartilhamento de conhecimentos; o estabelecimento de grupos de amizade e comitês ad hoc; receber e enviar delegações parlamentares; e participação em órgãos e conferências interparlamentares multilaterais, entre os quais se destacam as IPIs. (IPU, 2005, p.8).

Outras definições descritivas continuaram a ser produzidas ao longo dos anos, mas uma mais recente e ilustrativa ganhou destaque, tendo sido desenvolvida também por um *practitioner*, a qual diz que a totalidade das atividades realizadas por cada parlamento nacional, como entidade coletiva e como iniciativas de parlamentares individuais, em suas próprias relações com outros parlamentos nacionais ou com os chamados parlamentos internacionais¹⁷. Todas essas definições despertaram interesse do mundo acadê-

os dias 26-27 de setembro de 2013 em Atenas; ou a Mesa Redonda “Parliamentary Diplomacy in the Mediterranean” organizada pela Universitat Autònoma de Barcelona/ UAB, ARAID e pela Universidad de Zaragoza no dia 12 de setembro de 2017 no CIDOB (Barcelona).

¹⁷ Contribuição do Embaixador Sergio Piazzi, *Secretary General of the Parliamentary Assembly of the Mediterranean* (PAM) na ocasião da conferência: *South East European cooperation process parliamentary assembly - regional synergies, strategic cooperation and parliamentary diplomacy*. Sofia, Bulgária, 6 de novembro de 2015. No mesmo sentido,

mico com a intenção de ir além de listas detalhadas de atividades internacionais dos parlamentares. Essa nova abordagem trata também o como e o porquê, sem se contentar apenas em descrever a diplomacia parlamentar como havia sido feita até então (STAVRIDIS, 2002; BEETHAM, 2006). Exemplos desses avanços são coletados na próxima seção.

Exemplos de Diplomacia Parlamentar: características e funções

A literatura identificou uma série de características e funções referentes à diplomacia parlamentar enquanto fenômeno global (STAVRIDIS, 2017). As publicações mais recentes sobre o assunto chegaram a um conjunto de conclusões preliminares, apoiadas por uma infinidade de estudos de caso, realizados como parte de vários projetos de pesquisa acadêmica: 35 casos são examinados em todo o mundo (24 sobre relações internacionais do Parlamento Europeu e 11 sobre diferentes assembleias parlamentares, inclusive nacionais), além de outras publicações anteriores, que incluem mais estudos de caso (STAVRIDIS; GIANNIOU, 2016; STAVRIDIS; JANCIC, 2017). Portanto, o estudo da diplomacia parlamentar entrou em uma nova fase de análise sistemática e exaustiva, mesmo de natureza comparativa.

As principais características atribuídas ao papel internacional, atividade e impacto dos parlamentares no mundo são: primeiro, que é um processo flexível e muitas vezes informal; segundo, que envolvem vários níveis e diversas camadas, muitas vezes sobrepostas (e que se reforçam mutuamente), variando do local ao global passando pelo nacional, pelo regional e pelo inter-regional; e terceiro, que envolvem múltiplos atores, uma vez que os parlamentares interagem não apenas com seus pares, mas também com outras pessoas e entidades relativos aos assuntos mundiais, como representantes de Estado, atores da sociedade civil ou de micro e macro regiões, etc. A literatura também identificou uma questão crucial sobre a diplomacia parlamentar: Esta é e/ou deveria ser complementar ou alternativa à diplomacia estatal tradicional?

A discussão a seguir ilustra alguns desses pontos. O objetivo não é oferecer uma análise abrangente da diplomacia parlamentar, mas simplesmente abordar algumas questões-chave que esse recente interesse acadêmico identificou, em particular para as pesquisas futuras.

ver García-Escudero Márquez (2008) e Dirección de Relaciones Internacionales Parlamentarias (2015).

Flexibilidade/Informalidade

Os parlamentares “(...) são representantes de um povo, o que talvez lhes dê mais peso político do que as ONGs, mas, ao mesmo tempo, suas ações não comprometem necessariamente um governo, o que pode facilitar sua operação em situações particularmente delicadas” (WEISGLAS; DE BOER, 2007, p. 93). Portanto, durante ou após conflitos militares, os parlamentares podem agir para melhorar as relações entre beligerantes antes de qualquer avanço diplomático real.

Isso pode ser alcançado tanto no plano individual, como por exemplo, o sucesso obtido pelo senador norte-americano Jesse Jackson na libertação de prisioneiros de guerra no Iraque em 1991 ou na Sérvia em 1999. E, coletivamente, ou seja, isso pode ser alcançado ao facilitar mudanças em questões fundamentais de política externa de um Estado, como foi o caso do reconhecimento do Estado de Israel pela Grécia em 1990¹⁸, ou as atuais pressões pelo reconhecimento do Estado Palestino, levando em consideração a recente avalanche de votos do parlamento em favor de um Estado Palestino (OLIVEIRA MARTINS, 2015; STAVRIDIS; GIANNIOU; COFELICE, 2016). Outro exemplo é o fato de que parlamentares israelenses e palestinos continuam a se reunir numa IPI, mesmo quando há sérias crises entre esses dois partidos na região (PEDRET, 2011).

Franklin de Vrieze usou o exemplo do Kosovo no Processo de Cooperação da Europa do Sudeste e, em particular, como a reconciliação regional também representou a “diplomacia parlamentar em ação” (DE VRIEZE, 2017, p. 192). Ele o fez por meio de dois exemplos específicos: um foi a criação da Secretaria da Assembleia Parlamentar desse processo, e a outra foi a inclusão do Kosovo em sua dimensão parlamentar, apesar de não ser reconhecido como Estado independente por uma série de Estados, inclusive por cinco membros da UE¹⁹. No entanto, o fato da Sérvia não concordar com a presença do Kosovo não impediu sua participação na assembleia: um exemplo prático de influência parlamentar na diplomacia tradicional. Será interessante ver como esse exemplo de diplomacia parlamentar se desenvolverá no futuro, principalmente tendo em vista a presi-

¹⁸ Ver “A First in Greek-Israeli Relations: Greek Parliamentary Delegation to Visit Israel Next May”, Jewish Telegraphic Agency, 30 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.jta.org/1986/12/30/archive/a-first-in-greek-israeli-relations-greek-parliamentary-delegation-to-visit-israel-next-may>. Acesso em: 18 mar. 2017.

¹⁹ Para o caso espanhol, ver “A Espanha reduz sua presença ao máximo em uma reunião da UE com o Kosovo”, El País, 16 de maio de 2018. O Presidente do Governo Espanhol foi o único que não apareceu na foto oficial final do evento, realizado em Sofia sob a presidência búlgara.

dência kosovar da Assembleia Parlamentar do Processo de Cooperação da Europa do Sudeste planejada para 2019-2020.

Complementar ou Alternativo

Esse é um tema-chave da diplomacia parlamentar que a literatura também levantou após sua identificação pelos próprios profissionais em publicações anteriores. Há duas tendências facilmente distinguíveis: por um lado, aqueles que afirmam que não é apenas impossível, mas indesejável, usar a diplomacia parlamentar para minar a diplomacia estatal (TRILLO, 1997). García-Escudero Márquez afirma (2008, p. 6) que a diplomacia parlamentar

Complementa a la diplomacia clásica del ejecutivo, con la que debe cooperar, sin olvidar que al ejecutivo le corresponde la dirección de la política exterior (así, en el art. 97 de la Constitución española). Lo que es correcto desde el punto de vista del Derecho constitucional en este caso, pero extremadamente reductor desde la perspectiva más amplia de las Relaciones Internacionales.

Por outro lado, há aqueles que a consideram de outra forma, como o assessor sênior do presidente do Senado francês que expressou: “Fazemos coisas que o Executivo não pode fazer; caso contrário, de que utilidade seriam nossas atividades internacionais?”²⁰. Sem entrar em detalhes deste importante debate, o ponto de vista predominante é o de afirmar que, como ressaltou a ex-presidente do Comitê de Relações Exteriores da Assembleia Nacional Francesa, ex-ministra e ex-deputada Elisabeth Guigou (2015):

Certamente não é desejável [para o Parlamento] exercer veto ou desenvolver uma diplomacia paralela. Por outro lado, seria muito útil para especialistas parlamentares desenvolverem sua atividade internacional, apoiando a diplomacia do Executivo por meio de um diálogo próximo e consulta com o Executivo.

Existem inúmeros exemplos de diplomacia parlamentar que são vistos não apenas como interferência, mas também como uma complicação das relações tradicionais entre os Estados. Alguns exemplos são a visita à Síria em 2007 da presidente da Comissão de Relações Exteriores do Congresso dos Estados Unidos, Nancy Pelosi, apesar da política oficial dos Estados

²⁰ Entrevista informal realizada com o autor em Paris em 16 de fevereiro de 2016.

Unidos ser contrária a esses contatos (MARTIN-LALANDE, 2007), ou as visitas contínuas de parlamentares franceses a Damasco em meio aos constantes massacres de civis na fracassada “Primavera Árabe” naquele país²¹. Também vale mencionar o convite no início de 2015 ao Primeiro Ministro de Israel pelos congressistas republicanos (BASSETS, 2015), desafiando os avisos da Casa Branca, então sob a presidência democrata de Barack Obama, algo que levou vários observadores a falar de um ato “inconstitucional” (COBBS, 2015).

Contribuição Para a Resolução de Conflitos

David Beetham mencionou uma dúzia de exemplos no estudo que realizou para a UIP, nos quais os parlamentares tentaram facilitar soluções para crises internacionais e estabilizar regiões e países do mundo, abarcando desde o Oriente Médio - em particular o Iraque e o Irã (nessa região, incluindo o Afeganistão e a Palestina) – passando por Marrocos (sobre o terrorismo), Cabo Verde e Moçambique (quando seus presidentes agiram em nome dos presidentes dos parlamentos lusófonos sobre a crise na Guiné-Bissau), Armênia, Azerbaijão, até Geórgia e França, sobre o caso Nagorno-Karabakh (BEETHAM, 2006). Um estudo sobre a diplomacia parlamentar canadense forneceu uma lista dos conflitos internacionais em que este último interveio: Vietnã, Serra Leoa, Kosovo, Sudão e Coréia do Norte (DOBELL, 2003).

É interessante citar mais dois exemplos, um na África e outro na Europa. O primeiro é o “Fórum Amani”, um fórum parlamentar para promover a paz nos Grandes Lagos, criado em 1999 em Kampala, pelos parlamentos nacionais do Burundi, República Democrática do Congo, Quênia, Tanzânia, Uganda, Gâmbia e a Assembleia Legislativa Africana Oriental. Ao final, esse Fórum reuniu 800 parlamentares que produziram relatórios, organizaram missões de informação, congressos internacionais e várias aparições públicas. Dessa maneira, contribuiu para o sucesso das negociações de paz internacionais. À medida que a região se tornou mais pacífica, o Fórum perdeu sua *raison d'être* original e foi desmontado em 2012 (O'BRIEN; STAPENHURST; JOHNSTON, 2008; MAGLIVERAS; HULIARAS, 2017).

²¹ Sobre esse assunto ver: «Syrie: Quatre élus français ont rencontré Bachar Al-Assad à Damas», *Le Monde*, 25 de fevereiro de 2015; «Le bureau de l'Assemblée nationale maintient l'agrément du groupe d'amitié France-Syrie», *Le Monde*, 19 de março de 2015; «Trois députés de la majorité prévoient de se rendre en Syrie fin septembre», *Le Monde*, 21 de setembro de 2015.

O segundo exemplo é a “Missão Cox-Kwasniewski” (2012-2013), uma missão conjunta na Ucrânia do ex-presidente do Parlamento Europeu, Pat Cox, e do ex-presidente da Polónia, Aleksander Kwasniewski, com o objetivo inicial de melhorar as condições dos presos políticos e sua possível libertação (COX, 2014; REDEI; ROMANYSHYN, 2015; NITIOU; SUS, 2017). A Missão se estendeu ainda mais no tempo e em seus objetivos. Contribuiu para diminuir as tensões entre a Ucrânia e a Rússia, facilitando o diálogo entre os ucranianos, com o objetivo de abrir as portas para uma possível consolidação da democracia naquele país. Finalmente, a missão permitiu a libertação de vários presos políticos e a melhoria das condições de detenção para outros, além de consolidar a imagem positiva da UE em vários círculos políticos e entre a sociedade civil ucraniana. Foi, obviamente, uma operação de apoio à diplomacia tradicional, neste caso, tanto da UE como dos países desse bloco que são membros do grupo Minsk (que inclui a França e a Alemanha). E, embora não tenha impedido a violência no leste da Ucrânia (Donbass), nem a anexação um ano depois da Crimeia pela Rússia, confirma a natureza plural dos níveis, dos atores e das funções da diplomacia parlamentar.

Tribunais Morais

Os parlamentos atuam como tribunais morais no sistema internacional. Essa é uma das conclusões mais mencionadas na literatura sobre o assunto. Sem entrar em detalhes novamente, apenas dois exemplos de diplomacia parlamentar do PE serão mencionados. A primeira delas é a defesa dos direitos humanos do PE por meio do Prêmio Sakharov de Liberdade de Pensamento²². Desde 2008, também existe “(...) a Rede do Prêmio Sakharov [que] conecta os deputados do PE com os vencedores do prêmio e a sociedade civil para aumentar a cooperação no campo dos direitos humanos, que ocorre em Bruxelas e internacionalmente”.

O segundo é que o PE atuou nos últimos anos como um promotor do conceito de Responsabilidade de Proteger (ou R2P, abreviado), um novo conceito internacional que revolucionou o mundo em certa medida, com sua atenção particular contra atrocidades cometidas como genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Desde 2005,

²² Um prêmio anual criado em 1988 e nomeado após o físico e oponente soviético Andrei Dimitriévich Sakharov (1921-1989), ganhador do Prêmio Nobel da Paz em 1975 e inventor da bomba de hidrogênio soviética, disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/en/home.html>. Veja a lista de vencedores até o momento em: <http://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/en/laureates.html>. Acesso em: 18 mar. 2022.

faz parte do glossário internacional (BELLAMY, 2011; THAKUR, 2011; DÍAZ BARRADO, 2012) e foi invocado pelo Conselho de Segurança da ONU, quando da atuação no conflito da Líbia em 2011. Sem tratar do caso em questão (JEANGÈNE VILMER, 2016), é suficiente observar que o PE foi o principal motor de sua implementação pelos países da UE durante a Primavera Árabe na Líbia. Embora essa ação não tenha sido bem-sucedida, tanto nas dimensões de “prevenção” quanto de “reconstrução”, deve-se notar que em sua dimensão “reação” o foi porque conseguiu deter o massacre de civis, que é o principal objetivo do R2P (STAVRIDIS; FERNÁNDEZ MOLINA, 2013).

Em resumo, esses dois exemplos concretos ilustram o desempenho como tribunais morais internacionais das assembleias parlamentares. E os casos discutidos acima destacam a realidade da diplomacia parlamentar, seja ela bem-sucedida ou não, até porque mesmo a diplomacia tradicional nem sempre é bem-sucedida.

As Instituições Parlamentares Internacionais (IPIS) como diplomacia parlamentar²³

Esta análise da diplomacia parlamentar não estaria completa se as IPIs, que são particularmente relevantes para a diplomacia parlamentar (COFELICE, 2019), não fossem mencionadas de duas maneiras diferentes, mas inter-relacionadas: primeiro, o estabelecimento de um IPI representa uma práxis da diplomacia parlamentar; segundo, sua própria operação cotidiana, ou seja, a diplomacia parlamentar continua dentro e durante as atividades do IPI.

As IPIs são “(...) instituições internacionais de caráter parlamentar, cujos membros são eleitos ou nomeados pelas legislaturas ou pelo eleitorado para representá-los” (COFELICE; STAVRIDIS, 2014, p. 145). Há entre

²³ Esta parte do estudo também se baseia na própria experiência do autor como “observador acadêmico” nas seguintes sessões da IPI: 2ª Sessão ordinária do Fórum Parlamentar Euro-Mediterrânico, realizada em Bruxelas em fevereiro de 2001; 4ª sessão ordinária da Assembleia Parlamentar Euro-Mediterrânea (APEM), realizada em Atenas em março de 2008; 31ª Sessão Plenária da Assembleia Parlamentar de Cooperação do Mar Negro (PABSEC), realizada em Atenas em junho de 2008; 3ª Sessão Plenária da Assembleia Parlamentar do Mediterrâneo (PAM), realizada em Mônaco em novembro de 2008; 4ª Sessão Plenária da Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana (EU-ROLAT), realizada em Sevilha em maio de 2010; 21ª Sessão Plenária da Assembleia Parlamentar da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE-PA), realizada em Mônaco em julho de 2012; 7ª Sessão Plenária da Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana (EUROLAT), realizada em Atenas em março de 2014; 5ª Sessão Anual da Conferência Interparlamentar sobre PESC-PCSD, realizada em Roma em novembro de 2014.

quarenta e dois (DE PUIG, 2008) e cerca de cem (KISSLING, 2011) instituições deste tipo. O importante é ter em mente que sua proliferação ocorreu em duas fases, uma após a Segunda Guerra Mundial, especialmente na Europa e na América Latina, e a segunda após o fim da Guerra Fria que abarcou todo o mundo (CRUM; FOSSUM, 2013).

Existem dois tipos de IPI: uma versão mais institucionalizada e formalmente relacionada a uma organização internacional, e uma versão mais informal, sem vínculo semelhante (SABIC, 2008; COSTA; DRI; STAVRIDIS, 2013). Outras tipologias fazem uma distinção entre as IPIs de integração regional (ou inter-regionais) e as demais (MALAMUD; STAVRIDIS, 2011; COSTA; DRI; STAVRIDIS, 2013). Isto é, o objetivo dos IPIs não é o mesmo e, conseqüentemente, elas devem ser analisadas de maneiras diferentes. Essa tipologia é útil porque insiste nas diferenças existentes entre as motivações para a criação dessas IPIs, mas deve-se acrescentar que ela não leva em conta outra questão importante: as IPIs de integração têm relações externas que incluem as de tipo diplomático parlamentar.

Algumas IPIs são mais ativas do que outras - com o PE sendo considerado, com razão, uma de suas expressões mais avançadas e sofisticadas, mesmo em termos de relações internacionais - (STAVRIDIS; IRRERA, 2015) e cobrem uma ampla gama de políticas. Recentemente, as IPIs tentaram promover a cooperação antiterrorista em todo o mundo. Um bom exemplo também é a cooperação sistemática entre a Assembleia Parlamentar do Mediterrâneo (MAP) e a ONU nesta matéria²⁴.

Outro tópico de pesquisa relacionado à proliferação das IPIs é se elas são positivas ou negativas, e se devem ser racionalizadas (reduzidas). Por exemplo, no Mediterrâneo, existem atualmente pelo menos 23 IPIs, quando em 1992 havia apenas oito. A estas 23 devem ser adicionadas outras 66 câmaras baixas de todos os parlamentos nacionais, sem contar as assembleias parlamentares de estados federais ou descentralizados na região (COFELICE; STAVRIDIS, 2017).

Conclusões

Nossas conclusões se referem principalmente às áreas da diplomacia parlamentar que precisam de mais análises e devem ser objeto de pesquisas futuras.

Não há dúvida de que a institucionalização da cooperação interparlamentar internacional se desenvolveu muito além da cooperação “tradicio-

²⁴ Para mais detalhes ver www.pam.int. Acesso em: 18 mar. 2022.

nal técnica”. No entanto, considero uma abordagem recente totalmente improdutiva e desnecessária, a qual sustenta que a literatura existente sobre diplomacia parlamentar deve ser ignorada com o argumento de que se deve priorizar a pesquisa sobre cooperação parlamentar internacional (GARCÍA CHOURIO, 2018).

Não há razões para ver qualquer contradição entre as duas temáticas. Contudo, o contrário levaria a ignorar importantes desenvolvimentos internacionais: por exemplo, em novembro de 2018, os senadores dos EUA votaram com uma ampla maioria a favor de restringir o apoio do governo Trump à Arábia Saudita em sua guerra no Iêmen, em parte devido ao “caso Khashoggi”. Se isso fosse analisado da perspectiva de “apenas mais um exemplo” da cooperação parlamentar internacional, não seria possível avaliar corretamente a importância desse projeto de resolução (PARIS, 2018)²⁵. Essa falta de aceitação de uma nova realidade parlamentar global simplesmente ignora que já existe um “mundo das relações parlamentares” (RAUBE; WOUTERS; MÜFTÜLER-BAC, 2019), uma pluralidade que deve ser estudada como tal.

Aqui estão algumas perguntas gerais sobre o assunto para estimular possíveis pistas para pesquisas futuras: todas as atividades internacionais dos parlamentares representam diplomacia parlamentar? Quais são suas implicações para as Relações Internacionais e para a diplomacia enquanto conceito e como prática? Como Miguel Ángel Giménez Martínez aponta - citando outro praticante da diplomacia parlamentar, Luciano Volante, ex-presidente da Câmara de Deputados da Itália-, eles deveriam:

[...] incorporar as atividades internacionais [dos parlamentos] no âmbito de um projeto político, em um desenho que define os agentes, objetivos e prazos e contribui para a consolidação do papel internacional do país em sinergia com as políticas do governo (GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2014, p. 406).

Em outras palavras, ainda temos muito trabalho para entender, explicar e avaliar esse novo fenômeno. É necessário progredir propondo uma definição de diplomacia parlamentar que vá além das listas descritivas, de um

²⁵ Para mais informações ver «Rebuking Trump, senators back effort to suspend U.S. support for Saudi-led war in Yemen», The Washington Post, 28 de novembro de 2018, Disponível em: https://www.washingtonpost.com/powerpost/pompeo-mattis-to-brief-senate-on-saudi-arabia-khashoggi-and-yemen/2018/11/27/ee4e36c0-f28a-11e8-bc79-68604ed88993_story.html?utm_term=.a50b74bdade6. Acesso em: 29 mar. 2017.

catálogo de atividades e de ações internacionais, como tantas produzidas até o momento.

Quanto às linhas nas quais as pesquisas futuras devem se concentrar, podemos nos perguntar se a diplomacia parlamentar deve apoiar, complementar ou servir como uma possível alternativa à diplomacia tradicional do Estado: uma questão que atinge o coração do mundo moderno. Outra questão que deve ser objeto de pesquisas futuras e que foi brevemente mencionada na introdução deste artigo é a questão sobre qual deve ser o papel dos parlamentos na própria definição do interesse nacional (o qual se refere ao domínio *régalien* em francês)?

Outra questão importante é se deve-se manter o diálogo com parlamentares não democráticos ou interromper as relações com países que defraudam politicamente a democracia, tanto interna como externamente. Há poucas dúvidas de que a falta de democracia complica a situação na maioria dos países envolvidos, com os quais se faz diplomacia parlamentar. Mas deve-se notar que os países não-democráticos também usam a diplomacia parlamentar para promover seus próprios interesses, como ocorreu durante a crise pelo uso de armas químicas na Síria em 2013: os parlamentares sírios contactaram diretamente seus colegas franceses para tentar bloquear qualquer ataque da França (STAVRIDIS, 2016a). Por outras razões, isso não aconteceu, mas a causa também era de natureza parlamentar: a Câmara dos Comuns não apoiava a exigência de seu governo de intervir militarmente (KAARBO; KENEALY, 2017; MELLO, 2017).

Outra questão interessante é descobrir se a proliferação de entidades parlamentares facilita ou não, e se consolida ou não, a democratização de um continente ou região, como tem sido o caso na Europa desde 1945. Nem sempre é necessário generalizar desde o exemplo europeu - o PE como a IPI mais sofisticada e avançada do mundo - (COFELICE; STAVRIDIS, 2017), mas o que foi um continente de guerras e conflitos se tornou uma das regiões mais pacíficas, e se desenvolveu tanto política quanto economicamente. O que Shimon Peres (2013) descreveu como: “A UE é um sonho que terminou em um milagre”.

A relação entre os diferentes níveis de parlamentarismo no mundo também deve ser analisada, pois não apenas os parlamentos nacionais ou os parlamentos inter-regionais participam desses processos, estão também inseridos os parlamentos subnacionais e de entidades autônomas, como as comunidades autônomas em Espanha (ARRUFAT CÁRDAVA, 2009). Por exemplo, a Catalunha não pertence à Organização Internacional da Francofonia (OIF), mas seu Parlamento pertence à Assembleia Parlamentar da OIF. Entre outras coisas, isso permite uma protodiplomacia parlamentar

em um fórum internacional, no qual existem outros membros que têm políticas e intenções semelhantes, como o Quebec (PALOMARES AMAT, 2016; GO, 2017).

Por fim, outro assunto a ser estudado deve ser o papel dos indivíduos, nesse caso parlamentares e funcionários que trabalham nas secretarias dessas entidades parlamentares. É necessária mais pesquisa, tanto a partir dos relatórios e outras publicações que são produzidas de forma regular e consistente, quanto das entrevistas sistemáticas sobre esses tópicos apontados. Uma análise acadêmica sobre a existência ou não de “turismo parlamentar” ou se, como em todas as profissões e cargos eletivos, existem boas práticas ou más práticas.

Um exemplo disso é o caso do senador do Partido Popular, Pedro Agramunt, que renunciou ao cargo de presidente da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em outubro de 2017, quando foi acusado de beneficiar o governo do Azerbaijão em troca de suborno. A investigação foi concluída em 2018 com a publicação de um relatório de mais de 250 páginas²⁶ que fala sobre pagamentos ilegais, prostitutas ou mesmo caviar (BAKOU..., 2017; SÁNCHEZ, 2018). Agramunt garante que tudo é falso e que este relatório é inquisitorial²⁷.

Em termos mais institucionais, vale a pena perguntar o como obter uma certa continuidade na esfera internacional? O que é o mesmo que questionar o como garantir que os parlamentares envolvidos na diplomacia parlamentar, também sejam especialistas nas questões em que participam? Assim, desde algum tempo, o PE busca coincidir para que os deputados membros de sua Comissão de Desenvolvimento sejam também da sua Assembleia Interparlamentar com os países ACP (África, Caribe e Pacífico). Este sistema permite não apenas uma melhor coerência entre o PE e suas relações com esses países, mas também dentro das diversas opiniões existentes no próprio PE (DELPUTTE, 2012).

Um dos objetivos deste estudo é incentivar mais pesquisas sobre diplomacia parlamentar. No momento, usamos a seguinte definição: “Qualquer atividade ou ato diplomático que envolva pelo menos um ator parlamentar (pessoa ou entidade)” (STAVRIDIS, 2016b). Talvez, levando em consideração a opinião de Volante (*apud* GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2014, p. 406), seria necessário acrescentar “e que busque impactar uma questão internacional ou interna com implicações internacionais”. Certamente, até o momento permanecemos numa fase de consolidação do interesse acadêmico pelo assunto, e ainda são necessárias muitas pesquisas, principalmente sobre

²⁶ Disponível em <http://assembly.coe.int/Communication/IBAC/IBAC-GIAC-Report-EN.pdf>.

²⁷ Ver www.lasexta.com, 24 de abril de 2018.

como elaborar critérios de avaliação do impacto da diplomacia parlamentar. Por esse motivo, é necessário muito trabalho empírico. Este capítulo é um primeiro passo nessa direção.

REFERÊNCIAS

ARRUFAT CÁRDAVA, A.-D. **Asambleas Autonómicas y Acción Exterior**. Valencia: Corts Valencianes, 2009.

BAKOU s'achète une influence en Europe, **Le Monde**, Paris, 6 de septiembre de 2017.

BASSETS, M. Netanyahu augura que el pacto con Irán lleva a una “pesadilla nuclear”: El primer ministro israelí intenta frenar en Washington el acuerdo de Obama con Irán. **El País**, Madrid, 4 de março de 2015. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2015/03/03/actualidad/1425401082_181114.html. Acesso em: 22 mar. 2022.

BAYNE, N.; WOOLCOCK, S. **The New Economic Diplomacy Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations**. Farnham: Ashgate, 2011.

BEETHAM, D. **Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice**. Geneva: Interparliamentary Union, 2006. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BELLAMY, A. **Global politics and the Responsibility to Protect: from words to deeds**. Londres: Nova York: Routledge, 2011.

BONO, G. National Parliaments and EU External Military Operations: Is there any Parliamentary Control?. **European Security**, Abingdon, v. 14, n. 2, p. 203-229, 2007.

CALDERÓN PATIÑO, J. P. **Los retos de la diplomacia clásica y la función de la diplomacia parlamentaria**. Cidade do México: IBERAM, 2003.

CHEYRE, J. E. Defence Diplomacy. *In*: COOPER, A. F.; HEINE, J.; THAKUR, R. (ed.). **The Oxford Handbook of Modern Diplomacy**. Oxford: OUP, 2013. p.1.

COBBS, E. A. Why Boehner's invite to Netanyahu is unconstitutional. **Reuters**, 2 mar. 2015. Opinion. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/idIN169628316020150302>. Acesso em: 22 mar. 2022.

COFELICE, A. **Parliamentary Institutions in Regional and International Governance: Functions and Powers**. Londres: Routledge, 2019.

COFELICE, A.; STAVRIDIS, S. **Mapping the proliferation of parliamentary actors in the Mediterranean: facilitating or hindering cooperation?.** Roma: IAI Working Paper, 2017.

COFELICE, A.; STAVRIDIS, S. The European Parliament as an International Parliamentary Institution (IPI). **European Foreign Affairs Review**, Alphen aan den Rijn, v. 19, n. 2, p. 145-178, 2014.

COOPER, A. F.; HEINE, J.; THAKUR, R. Introduction: The Challenges of 21st-Century Diplomacy. *In*: COOPER, A. F.; HEINE, J.; THAKUR, R. (ed.). **The Oxford Handbook of Modern Diplomacy**. Oxford: OUP, 2013. p. 1-35.

COSTA, O.; DRI, C.; STAVRIDIS, S. (ed.). **Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

COX, P. **The Ukrainian Crisis and Geopolitics: An Echo from the Past or the Shape of Things to Come?.** Dublin: Institute of International and European Affairs, 2014.

CRUM, B.; FOSSUM, J. E. (ed.). **Practices of interparliamentary coordination in international politics**. Colchester: ECPR Press, 2013.

DE PUIG, L. M. **International Parliaments**. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2008.

DE VRIEZE, F. The South-East European Cooperation Process and its New Parliamentary Assembly: Regional Dialogue in Action. *In*: STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Brill, 2017. p. 174-192.

DELPUTTE, S. The ACP-EU Joint Parliamentary Assembly Seen by its Members: Empowering the Voice of People's Representatives?. **European Foreign Affairs Review**, Alphen aan den Rijn, v. 17, n. 2, p. 241-260, 2012.

DÍAZ BARRADO, C. M. La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, Madrid, v. 24, p. 1-40, 2012.

DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES PARLAMENTARIAS. **Diplomacia Parlamentaria de la Asamblea Nacional de Nicaragua**. Managua, 2015.

DOBELL, P. (ed.). **Parliamentary Diplomacy**. Ottawa: Parliamentary Centre, 2003. (Occasional Papers on Parliamentary Government, 16). Disponível em: <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/PC%20-%20Parliamentary%20Diplomacy%20-%202005.2003%20-%2020E.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

ELORRIAGA FERNÁNDEZ, G. **La Diplomacia Parlamentaria**. Madrid: Imagine Ediciones, 2004.

ELORRIAGA FERNÁNDEZ, G. La diplomacia parlamentaria. **Revista de las Cortes Generales**, Madrid, v. 54, p. 7-20, 2001.

FELIU, L.; SERRA, F. The European Union as a “normative power” and the normative voice of the European Parliament. *In*: STAVRIDIS, S.; IRRERA, D. (ed.). **The European Parliament and its International Relations**. Londres: Routledge, 2015. p. 17-34.

FRANCE. Sénat. **La diplomatie parlementaire**. Paris: Centre de Conférences Internationales, 2001.

GARCÍA CHOURIO, J.-G. La cooperación parlamentaria internacional en la era de gobernanza global. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, Coyoacán, n. 130, p. 11-51, enero-abril de 2018.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRGUEZ, P. Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: las Cortes Generales. **Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid**, Madrid, n. 19, p. 3-32, p. 26-30, 2008.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M.-Á. Los inicios de la diplomacia parlamentaria en España durante la legislatura constituyente (1977-1979). **Espacio, Tiempo y Forma**, Madrid, v. 24, p. 403-415, 2014. Serie V Historia Contemporánea.

GO, S. Cultural diplomacy at the service of proto-diplomacy? The case of the Generalitat and the Parliament of Catalunya. *In*: WORKSHOP: SECURITY & STABILITY IN THE MEDITERRANEAN AND THE MIDDLE EAST, 2., Athens. **Proceedings** [...], Athens, 2017. Paper presented at the Workshop.

GRIGLIO, E.; STAVRIDIS, S. (ed.). Joint scrutiny of EU polices: the contribution of interparliamentary cooperation. **Perspectives on Federalism**, Moncalieri, v. 10, n. 3, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40304576/Inter_parliamentary_cooperation_as_a_means_for_reinforcing_joint_scrutiny_in_the_EU_upgrading_existing_mechanisms_and_creating_new_ones. Acesso em: 22 mar. 2022.

GUIGOU, E. Article pour la revue de l'ENA. **Assemblée Nationale, Commission des Affaires étrangères**, Paris, 19 feb. 2015.

HULIARAS, A.; TZIFAKIS, N. Celebrity Activism in International Relations: In Search of a Framework for Analysis. **Global Society**, Abingdon, v. 24, n. 2, p. 255-274, 2010.

INTER-PARLIAMENTARY UNION [IPU]. Parliamentary Involvement in International Affairs. *In*: WORLD CONFERENCE OF SPEAKERS OF PARLIAMENTS, 2., New York. **Proceedings** [...], New York, Sep. 2005. Disponível em: <http://archive.ipu.org/splz-e/sp-conf05/involvement-rpt.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

JANCIC, D. Globalizing Representative Democracy: The Emergence of Multilayered International Parliamentarism. **Hastings International and Comparative Law Review**, San Francisco, v. 38, n. 2, p. 197-242, 2015.

JEANGÈNE VILMER, J.-B. Ten Myths About the 2011 Intervention in Libya. **The Washington Quarterly**, New York, v. 39, n. 2, p. 23-43, 2016.

KAARBO, J.; KENEALY, D. Precedents, parliaments, and foreign policy: historical analogy in the House of Commons vote on Syria. **West European Politics**, Abingdon, v. 40, p. 62-79, 2017.

KISSLING, C. **The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions**. Berlín: Committee for a Democratic UN, 2011.

KITSOU, S. The Power of Culture in Diplomacy: The Case of U.S. Cultural Diplomacy in France and Germany. **Exchange**, Syracuse, v. 2, n. 1, 2013. Disponível em: <https://surface.syr.edu/exchange/vol2/iss1/3/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

LATEEF, N. Parliamentary Diplomacy and the North-South Dialogue. **Georgia Journal of International and Comparative Law**, Athens, GA, v. 11, n. 1, p. 1-44, 1981.

LUPO, N.; FASONE, C. (ed.). **Interparliamentary Cooperation in the Composite Europe- an Constitution**. Oxford: Portland: Hart Publishing, 2016.

LUSA, D.; JAKESEVIC, R. The Role of Food in Diplomacy: Communicating and “Winning Hearts and Minds” Through Food. **Medijske Studije/Media Studies**, Zagreb, v. 8, n. 16, p. 99-119, 2017.

MAGLIVERAS, K.; HULIARAS, A. Understanding Success and Failure in the Quest for Peace: The Pan-African Parliament and the Amani Forum. *In*: STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Brill, 2017. p. 327- 342.

MALAMUD, A.; STAVRIDIS, S. Parliaments and Parliamentarians as International Actors. *In*: REINALDA, B. (ed.). **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors**. Farnham: Ashgate, 2011. p. 101-115.

MARTIN-LALANDE, N. **L'affirmation opportune d'une diplomatie parlementaire alternative**. 5 abr. 2007. Disponível em: <https://observatoiredesetsatunis.blogspot.com/2007/04/laffirmation-opportune-dune-diplomatie.html>. Acesso em: 11 abr. 2022.

MCHUGH, J. T. Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces. **Canadian Foreign Policy Journal**, New York, v. 21, n. 3, p. 238-256, 2015.

MELISSEN, J. **Beyond the New Public Diplomacy**. Haia: Netherlands Institute of International Relations, 2011. (Clingendael Paper, 3).

MELLO, P. A. Curbing the role prerogative to use military force: the British House of Commons and the conflicts in Libya and Syria. **West European Politics**, Abingdon, v. 40, p. 80-100, 2017.

MENÉNDEZ DEL VALLE, E. La paz en la península coreana ha de ser justa. **El País**, Madrid, 27 abr. 2018.

MYCHAJLYSZYN, N. Parliamentary Diplomacy, Canadian Parliamentarians and the World. **Hillnotes**, Ottawa, 8 dez 2015. Disponível em: <https://hillnotes.ca/2021/11/18/parliamentary-diplomacy-canadian-parliamentarians-and-the-world/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

NITIOU, C.; SUS, M. The European Parliament's Diplomacy: a Tool for Projecting EU Power in Times of Crisis? The Case of the Cox-Kwasniewski Mission. **Journal of Common Market Studies**, Chichester, v. 55, n. 1, p. 71-86, 2017.

NYE, J. **Soft Power: Means to Success in World Politics**. New York: Public Affairs, 2004.

O'BRIEN, M.; STAPENHURST, R.; JOHNSTON, N. (ed.). **Parliaments as Peacebuilders in Conflict-affected Countries**. Washington, DC: World Bank Publications, 2008.

OLIVEIRA MARTINS, B. A Sense of Urgency: The EU, EU Member States and the Recognition of the Palestinian State. **Mediterranean Politics**, Abingdon, v. 20, n. 2, p. 281-287, 2015.

OROZCO DEZA, M.-Á. Diplomacia parlamentaria, **Revista Mexicana de Política Exterior**, Ciudad de Mexico, v. 62-63, p. 91-109, 2001.

PALOMARES AMAT, M. **La participació del Parlament de Catalunya en l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia / La participation du Parlement de Catalogne à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie**. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2016. (Testimonis Parlamentaris, 37).

PARIS, G. Affaire Khashoggi: le Sénat inflige un désaveu à Donald Trump: Les sénateurs américains ont envoyé mercredi le signal fort qu'ils souhaitent punir l'Arabie saoudite pour son rôle dans le meurtre du journaliste. **Le Monde**, Paris, 29 nov. 2018.

PASQUIER, R. Quand le local rencontre le global: contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales. **Revue française d'administration publique**, Strasbourg, n. 141, p. 167-182, 2012.

PEDRET, J. La Asamblea euromediterránea y la protección de derechos humanos. In: GARZÓN CLARIANA, G. (ed.). **La Asamblea Euromediterránea: The EuroMediterranean Assembly: L'assemblée euro-méditerranéenne**. Madrid: Marcial Pons, 2011. p. 121-135.

PERES, S. **En un discurso en el PE durante su visita a las instituciones de la UE en marzo de 2013**. Disponível em: <https://www.c-span.org/video/?311477-1/address-israeli-president-shimon-peres>. Acesso em: 11 abr. 2022.

RAUBE, K.; WOUTERS, J.; MÜFTÜLER-BAC, M. A world of parliamentary relations?: Parliamentary cooperation and diplomacy in EU external relations. *In*: RAUBE, K.; MÜFTÜLER-BAC, M.; WOUTERS, J. (ed.). **Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations: An Essential Companion**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. p.1-11.

REDEI, L. The European Parliament as a diplomatic precedent setter: the case of parliamentary relations with Kosovo. *In*: STAVRIDIS, S.; IRRERA, D. (ed.). **The European Parliament and its International Relations**. Londres: Routledge, 2015. p. 272-285.

REDEI, L.; ROMANYSHYN J. The EU's Invisible Diplomacy: The European Parliament's External Action in the Lead-Up to the Ukraine Crisis. **EUSA Biennial Conference**, Boston, 2015.

RÉGNIER, P. The emerging concept of humanitarian diplomacy: identification of a community of practice and prospects for international recognition. **International Review of the Red Cross**, Cambridge, v. 93, n. 884, p. 1211-1237, 2011.

REINALDA, B. (ed.). **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors**. Farnham: Ashgate, 2011.

RITTBERGER, V. Global Conference Diplomacy and International Policy-Making: The Case of UN-Sponsored World Conferences. **European Journal of Political Research**, Chichester, p. 167-182, 1983.

ROSENBAUM, N. Cyprus and the United Nations: An Appreciation of Parliamentary Diplomacy. **The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Économie et de Science politique**, Hoboken, v. 33, n. 2, p. 218-231, 1967.

RUSK, D. Parliamentary Diplomacy: Debate vs. Negotiation. **World Affairs Interpreter**, Los Angeles, v. 26, n. 2, p. 121-138, 1955.

SABIC, Z. Building democratic and responsible global governance: the role of international parliamentary institutions. **Parliamentary Affairs**, Oxford, v. 61, n. 2, p. 255-271, Apr. 2008.

SÁNCHEZ, Á. El Consejo de Europa inhabilita 10 años al senador del PP Agramunt por corrupción: No podrá ser observador electoral ni presidir comisiones en una década. **El País**, Madrid, 16 maio 2018.

SGUARCIALUPI, V. Parliamentary Diplomacy: The Role of International Assemblies. **WEU Parliamentary Assembly Report**, Bruselas, Document A/1685, 6 Jun. 2000.

SKOUTARIS, N. Comparing the Subnational Constitutional Space of the European Sub-State Entities in the Area of Foreign Affairs. **Perspectives on Federalism**, Moncalieri, v. 4, n. 12, p. 239-268, 2012.

STAVRIDIS, S. Conclusions: Parliamentary Diplomacy as a Global Phenomenon. *In*: STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Brill, 2017. p. 368-338.

STAVRIDIS, S. The French Parliament and the conflicts in Libya and Syria. *In*: STAVRIDIS, S.; GIANNIOU, M. (ed.). Special issue on Parliamentary Diplomacy in the Mediterranean. **Mediterranean Quarterly: A Journal of Global Issues**, Durham, v. 27, n. 4, p. 2-148, 2016a. p. 35-36.

STAVRIDIS, S. Conferencia sobre La diplomatie parlementaire dans l'espace méditerranéen: quel impact?. *In*: SÉMINAIRE RÉGIONAL DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE SUR. **La diplomatie parlementaire: quel rôle pour les parlements dans les relations internationales?**. Viena, 2016b.

STAVRIDIS, S. Parliamentary Diplomacy: Some Preliminary Findings. **Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics**, Catania, n. 48, 2002.

STAVRIDIS, S.; FERNÁNDEZ MOLINA, I. El Parlamento Europeo y el conflicto de Libia (2011): ¿una tribuna moral eficiente? **CIDOB d'Afers Internacionals**, Barcelona, v. 101, p. 153-176, 2013.

STAVRIDIS, S.; GIANNIOU, M. (ed.). Special issue on Parliamentary Diplomacy in the Mediterranean. **Mediterranean Quarterly: A Journal of Global Issues**, Durham, v. 27, n. 4, p. 2-148, 2016.

STAVRIDIS, S.; GIANNIOU, M.; COFELICE, A. EU national Parliaments and the recognition of Palestine: "Really" breaking new ground or "just" adding further support?. **Comillas Journal of International Relations**, Madrid, n. 6, p. 40-60, 2016. Disponível em: <http://revistas.upcomillas.es/index.php/internationalrelations/article/view/6961/6777>. Acesso em: 03 jan. 2019.

STAVRIDIS, S.; IRRERA, D. (ed.). **The European Parliament and its International Relations**. Londres: Routledge, 2015.

STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Brill, 2017.

THAKUR, R. **The Responsibility to Protect: Norms, laws and the use of force in international politics**. Londres: Routledge, 2011.

TRILLO, F. La diplomacia parlamentaria. **El País**, Madrid, 2 abr. 1997.

VÁZQUEZ, R. La diplomacia parlamentaria. **Revista Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 21, p. 261-271, 2001.

WATSON, A. **Diplomacy**: The Dialogue Between States. Londres: Methuen, 1982.

WEISGLAS, F.; DE BOER, G. Parliamentary Diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**, Leiden, v. 2, n. 1, p. 93-99, 2007.

WOLFF, S. Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges. **The SAIS Europe Journal of Global Affairs**, [s.l.], v. 10, p. 141-150, 2007.

MAKING SENSE OF INTERNATIONAL PARLIAMENTARY INSTITUTIONS: FROM POSITIVIST TO CONSTRUCTIVIST RESEARCH AGENDAS

Andrea COFELICE

Introduction

The interest towards international parliamentary institutions (IPIs¹) and, more in general, the role of parliaments in international affairs is constantly growing, along with the expansion of their number, functions and importance in the international relations of a globalising world. It is well established in the literature, indeed, that setting up and empowering of IPIs represents one out of the three major ways through which parliamentarians engage in international affairs, along with strengthening their oversight capacity vis-à-vis national governments' foreign policy, and conducting parallel diplomatic relations (known as *parliamentary diplomacy*), either at the bilateral, multilateral or presidential level (MALAMUD; STAVRIDIS, 2011).

One of the most striking aspects of the development of these institutions is their huge variation in terms legal status, input legitimacy, functions and aims. Indeed, IPIs can be either attached to an international organisation or constituting one themselves; they can be either treaty-based institutions or informal networks of parliamentarians, whose members act in their private capacity; they can be either appointed by national legislatures or directly elected by universal suffrage; they may aim either to legitimise regional integration efforts, or to shape norms and policies through delib-

¹ In general terms, an IPI can be defined as an institution in which "parliamentarians co-operate with a view to formulating their interests, adopting decisions, strategies or programs, which they implement or promote, formally and informally, in interactions with other actors, by various means such as persuasion, advocacy or institutional pressure" (SABIC, 2008, p.258).

eration, or even to promote conflict resolutions through parliamentary diplomacy. As the number of IPIs increased and their variety expanded over time, the literature has produced accurate and analytically useful categorisations, ranging from parsimonious two-way typologies (SABIC, 2008) to more sophisticated legal and functional approaches (CUTLER, 2001; KISSLING, 2011)².

The institutional variety displayed by IPIs inevitably entails major analytical problems. Since the beginning, indeed, the literature has shown a relative lack of consensus on the “explanandum”, that is on what should be the fundamental unit of analysis around which to centre the research on IPI. In other words, if so many forms of IPIs exist, how can we conceive and, consequently, evaluate their “effectiveness” and “impact”? Which is/are the most appropriate theoretical framework(s) that can be applied to explore these dimensions? And, ultimately, how can we make sense of IPIs’ role in international affairs?

The debate on these issues is still open in the literature. Accordingly, the goal of this chapter is twofold. Firstly, it will offer a critical analysis of the main trajectories of the literature on IPIs, from the first empirical studies to the most recent constructivist approaches. Secondly, it will seek to identify possible elements for new research agendas that may help to fully catch the wide array of IPIs’ aims, activities and functions.

From international relations theories to positivist empirical approaches

The first literature streams dealing with IPIs were actually less interested in the “effectiveness” problem, and much more driven by normative concerns. Until the 1990s, indeed, “world federalism” and “cosmopolitan democracy”, both inspired by Kant’s *Perpetual Peace*, were the only schools of thought that, at least indirectly, addressed IPIs as international actors and tried to project their role in the future (SABIC, 2013). More specifically, their common aim was to outline a structure of the global order and a set of principles that would expand and sustain democratic governance, the rule of law and constitutionalism across national borders.

After all, these concerns are strictly connected with the actual foundation of IPIs, which originally derives from a wish to promote the creation of a permanent institutional structure for the peaceful settlement of interna-

² Discussing these works goes beyond the scope of this chapter. A comparative analysis of these definitions and categorisations is contained in Cofelice (2015).

tional disputes. In its earliest plans, indeed, the Inter-Parliamentary Union, the first IPI established in 1889, should have served mainly as an arbitrator in disputes among States (ZARJEVSKI, 1989). This means that there is a link with conflict resolution from its commencement; hence an international relations concern from the start (COFELICE; STAVRIDIS, 2014).

Accordingly, both the above-mentioned normative approaches include the creation of a “global parliament” as a long-term goal, since it would provide the necessary legitimacy to the constitutional global order. However, while world federalists are more concerned with exploring the conditions under which the development of a world parliament becomes a realistic option (LEVI, 1993, 2001; BARATTA, 2004), cosmopolitan democrats seem to accept that this plan may not be realised in the near future, and thus turn their attention to the practice of existing parliamentary institutions and the creation of regional parliaments everywhere in the world as legitimate and independent sources of law (HELD, 1995; ARCHIBUGI; HELD, 1995; MARCHETTI, 2008).

The literature has started to deal with IPIs in empirical terms especially in the first half of 2000s. Early works were particularly concerned with scrutinising what these new actors in International Relations can do, i.e. their functions and powers in the framework of policy and decision-making processes of regional international organisations (SLAUGHTER, 2004; MARSCHALL, 2007; DE PUIG, 2008).

Once again, this academic interest was driven by the historical evolution process of IPIs. During the Cold-War period, indeed, the proliferation of IPIs was associated with the phenomenon of regional integration, which includes parliaments as part of a regional “internal” process and the need for its accountability, legitimisation and, potentially, democratic dimension. As a consequence, IPIs have sought to acquire formal powers that mirror the traditional core competences exercised by legislatures at national level, namely: representation, oversight and law/policy-making.

Early empirical works, however, tended to consider only a small number of the currently existing IPIs: this was especially true for the European Parliament (EP) and few other European institutions. Undoubtedly, being the most institutionally and functionally developed IPI, the EP allowed scholars to develop a rich array of theoretical arguments and hypotheses on its evolution and institutional dynamics. In particular, these issues have been tackled first and foremost by the new institutionalism literature (HALL; TAYLOR, 1996). Within this literature, the main schools of thought, i.e. rational choice, constructivism and neo-functionalism, have managed to formulate three alternative hypotheses concerning the EP’s

empowerment: the “efficiency-enhancing hypothesis” (HIX, 2002); the “policy-seeking hypothesis” (POLLACK, 1997, 2003; BRÄUNINGER *et al.*, 2001); and the “legitimacy-seeking hypothesis” (MORAVCSIK, 1998; MORAVCSIK; NICOLAIDIS, 1999; RITTBERGER, 2005; RITTBERGER; SCHIMMELFENNIG, 2006)³.

Without going in much details, it is sufficient here to say that both the efficiency- and the policy-seeking hypotheses are based on rational choice assumptions, according to which, social and political actors, having a fixed set of preferences, create or change institutions entirely instrumentally, so as to maximise the attainment of these preferences, and do so in a highly strategic manner that presumes extensive calculation (HALL; TAYLOR, 1996). By contrast, the legitimacy-seeking hypothesis draws on sociological institutionalism, which, putting “cultural practices” at the heart of its concern, claims that international organisations embrace specific institutional forms or practices not necessarily to enhance means-ends efficiency, but mainly because they are widely valued and socially legitimated within a broader cultural environment (HALL; TAYLOR, 1996).

On the other hand, the literature on the majority of other IPIs has long remained scarce and largely descriptive. The main rationale behind this lack of interest is that IPIs, with the exception of the EP, are generally considered as weak institutions, on the margins of policy and decision-making processes. Slaughter, for instance, argued that they may have some success in certain areas (e.g. in addressing the “democratic deficit” in trade organisations, or as catalysts for regional co-operation), but generally they “exercise little official power and rarely find themselves in situations where they can use the mechanisms of soft power – information exchange, deliberation, persuasion – with much impact” (SLAUGHTER, 2004, p.122). As a result, our knowledge about their establishment, evolution, institutional and functional organisation has long remained rather limited and fragmented.

Since the mid-2000s, scholars have definitely broken with the Eurocentric approach and successfully managed to contextualise IPIs’ role in the multilevel global governance and regionalisation processes. This was mainly due to the “comparative turn” in the study of regionalism. In the current literature, indeed, regions tend to be increasingly compared in relation to their genesis, growth, institutional design and effectiveness, across time, space and forms of organisation. From a methodological point of view, the comparative factor is considered by several scholars as “one of

³ For a detailed discussion of these hypotheses, see Cofelice (2018, p.14-22).

the core characteristics of the current phase in the study of regionalism, perhaps its most important one” (SÖDERBAUM, 2016, p.32).

Accordingly, several scholars have begun to apply their expertise in specific regional contexts to pioneer comparative studies concerning the degree of parliamentarisation of different regional international organisations, especially between those in Europe and Latin America (MALAMUD, 2004, 2005; MALAMUD; DE SOUSA, 2007; DRI, 2009, 2010; MALAMUD; STAVRIDIS, 2011; MALAMUD; SCHMITTER, 2011), but also from Europe and Africa (DEMEKE, 2004; TERLINDEN, 2004; NAVARRO, 2010), Africa and the Middle East (FAWCETT; GANDOIS, 2010) and East-Asia and Latin America (RÜLAND; BECHLE, 2014).

The main added value of these studies consists in “de-freezing” some variables that the literature on neo-institutionalism, with its main focus on the EP, had understandably assumed as constants. Indeed, factors like democracy, type of democracy, level of development and homogeneity of development, that in the EU context either represent constants or display little variation, may play a significant role in shaping regional institutional designs and determining the role of IPIs in regions other than Europe.

Drawing on the results gained in these studies, the most recent literature has started to apply quantitative methods suited for both large- and intermediate-N research designs, with a view to producing more generalisable findings on two crucial aspects connected to IPIs, namely their establishment and empowerment process.

Firstly, why do (regional) international organisations establish IPIs? In a 2018 study, Rocabert and colleagues conducted logistic regression analyses on a sample of 73 international organisations, to identify whether international organisation *purpose* (i.e. general-purpose or task-specific organisations), *authority*⁴, and *member state democracy* are conducive to the emergence and persistence of IPIs. The authors found a highly important relationship between the general-purpose character of international organisations and the emergence and persistence of IPIs, which holds independently of how democratic organisation’s member states are. Moreover, the delegation of authority to international organisations, in contrast to their purpose, is not consistently associated to the existence of IPIs (ROCABERT *et al.*, 2018). These findings led the authors to explain the creation of IPIs as an attempt of member states to provide international organisations with democratic legitimacy, in response to demands and

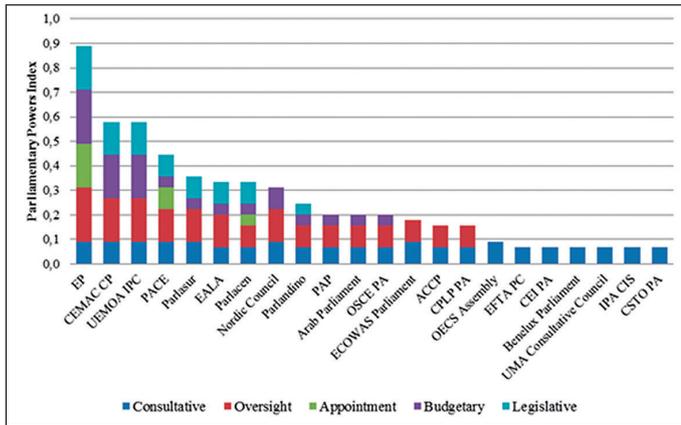
⁴ Here, the concept of international organisation “authority” refers to executive competences, agenda rights, and decision-making capabilities of organisation’s secretariat.

expectations of domestic actors and the international environment. While task-specific organisations do not require the representative and deliberative functions of parliaments, general-purpose organisations, based on open-ended contracts and community-building ambitions, need bodies such as IPIs that convey (at least) the impression of representing the peoples of an international community and of deliberating democratically on public policy (ROCABERT *et al.*, 2018). Thus, governments would tend to exploit the analogy of IPIs with national parliaments, the democratic institution par excellence, to project the image of democracy at international level.

Secondly, once established, what factors may promote (or inhibit) the empowerment of IPIs? In a recent work, after assessing through a “parliamentary powers index”⁵ the extent to which IPIs have (measurable) influence on the outcome of regional international organisations’ decision-making process (a static snapshot of parliamentary powers until 2014 is summarised in figure 1), I have investigated the conditions under which the influence of IPIs is expected to grow (COFELICE, 2018). More specifically, the analysis carried out on 22 IPIs mainly from European, African and Latin American regional international organisations revealed the existence of at least three different “roads” to the empowerment of IPIs, which are determined by a combination of both national domestic factors and regional organisations’ designs. Indeed, while the regional design determines the presence (or absence) of the necessary structural conditions conducive to IPIs’ empowerment (namely “delegation” of executive authority to a supranational institutions, and “depth” of the integration achieved), domestic factors, such as democracy and parliamentary regime, affect the causal mechanisms of this process, i.e. the kind of pathway that IPIs may follow to become empowered.

⁵ The parliamentary powers index is an additive index which is intended to evaluate the aggregate “strength” of IPIs, i.e. the influence they are able to exert in the decision-making process of regional international organisations. It builds upon five discrete categories, i.e. consultative, legislative, oversight, appointment and budgetary functions, each of which is rated on a scale ranging from 0 to 5. For a detailed discussion of this index, see Cofelice (2018, chapter 3).

Figure 1 – Overview of IPIs' powers (2014)



Source: Cofelice (2018).

Towards a constructivist research agenda

Positivist empirical approaches have considerably improved our understanding of the functioning of most IPIs, including their establishment and empowerment processes. Alongside these merits, however, Sabic (2013) identifies a serious selection bias affecting these positivist works in at least two ways.

Firstly, driven by “effectiveness” concerns, positivist works have largely focused on IPIs’ *formal powers*, while generally neglecting their *informal* and *soft-power* mechanisms (such as information exchange, deliberation, persuasion) that do not always have an immediate and visible effect, but that often represent the main *raison d’être* of many parliamentary institutions. Secondly, by “measuring” the performance of IPIs through their formal powers, this literature tended to consider only a small number of the IPIs that currently exist, namely those that are part of (regional) international organisations (SABIC, 2013).

Such positivist approaches are particularly unsatisfying during the current era of a globalised/globalising world. While in the Cold War era states were the key actors that determined the dynamics of interactions in the international community, and IPIs could at best perform oversight and/or legitimating functions vis-à-vis inter-governmental policy- and decision-making processes, today parliamentarians participate in international relations not exclusively through formal institutions, but also

through informal transnational networks. As a consequence, the bulk of their activities has begun to shift from formal parliamentary functions to less conventional tasks. A non-exhaustive list includes: conducting parallel diplomatic relations (known as parliamentary diplomacy); acting as moral tribunes; lobbying governments and national legislatures to adopt specific policies or ratify international instruments; providing democratic institution building and technical assistance programmes; upholding confidence building and parliamentary socialisation.

As a consequence, in order to overcome this selection bias and to understand the development of IPIs as a really global phenomenon, Sabic proposes to give up this positivist approach exclusively focused on “effectiveness” concerns, and to rather look at “the environment in which IPIs operate, [...] the factors which influence their activities, and [...] the potential IPIs (may) have to become recognizable players in international affairs” (SABIC, 2013, p.20).

Following this new research pathway, some scholars have begun to provide ample empirical evidence of IPIs acting in international affairs as *actors on their own initiative*, and not only in the framework of decision-making processes of international organisations. More specifically, it has been recognised that IPIs may act as prime movers, path breakers, agenda setters, norm entrepreneurs, policy advocates, etc. (STAVRIDIS, 2017): that is to say, they have a role to play in shaping and promoting *ideas, beliefs* and *norms*.

As a consequence, constructivist theories of international relations (WENDT, 1992; KATZENSTEIN, 1996), by emphasising the role of the social environment, norms, identities and ideas in determining the behaviour of individuals and other social actors, appear to be an ideal point of departure to embrace the broader spectrum of IPIs’ aims and activities.

Despite this acknowledgment, what is still missing in the literature is a coherent framework of analysis that, drawing on constructivist assumptions, may help explaining how IPIs can be involved in normative and ideational processes. Therefore, in what follows I will seek to conceive an analytical framework to illustrate how IPIs are able to shape and promote ideas and norms, thus moving beyond the traditional positivist approach. More specifically, drawing on Finnemore and Sikkink’s (1998) seminal work on the *norm life cycle*, the remaining part of the chapter addresses three main issues, that is: 1) how ideas enter IPIs; 2) how parliamentary actors shape norms and policies; 3) how parliamentary actors spread norms, both within and outside their own communities of member states.

How ideas enter IPIs: the role of “norm entrepreneurs”

IPIs can be analysed first and foremost as battlefields for the emergence of ideas and norms, or, using Finnemore and Sikkink's words, as a “highly contested normative space”, where new norms must systematically compete with other norms and perceptions of interest. Generally speaking, Finnemore and Sikkink identify two elements that seem to play a crucial role in the successful creation of most new norms: *norm entrepreneurs* and *organisational platforms* from which entrepreneurs act.

Firstly, as to the role of norm entrepreneurs, the two authors clarify that norms “do not appear out of thin air; they are actively built by agents having strong notions about appropriate or desirable behavior in their community” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p.896). These agents may adopt different political strategies to convince a critical mass of other relevant actors (defined as “norm leaders”) to embrace new norms; however, the dominant mechanism is *persuasion*, especially through the role of language and dominant social discourses.

Norm entrepreneurs are critical for norm emergence because they call attention to issues or even “create” issues by using language that names, interprets, and dramatizes them. [...] The construction of cognitive frames is an essential component of norm entrepreneurs' political strategies, since, when they are successful, the new frames resonate with broader public understandings and are adopted as new ways of talking about and understanding issues (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p.897).

When considering IPIs, three main types of norm entrepreneurs may be identified: individual entrepreneurs (including political leaders and institutional actors, such as IPIs' speakers, presidents and secretary generals), national delegations and (when existing⁶) political groups. Unfortunately, with few exceptions (DRUMMOND, 2013; GIANNITTI; LUPO, 2017; SHEMER-KUNZ, 2017), the role of these actors as norm agents is still one of the most under-researched areas in the study of IPIs.

Yet, the few existing works exploring parliamentary norm entrepreneurs' use of language and social discourse have provided interesting results. For instance, in a 2017 preliminary study, Sabic, Roter and Bojinovic

⁶ The existence of political groups seems to be a phenomenon that mainly affects European and, to a lesser extent, Latin American institutions: see Cofelice (2018, p.66-69).

Fenko investigated how members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) have contributed to frame European perceptions, attitudes and eventually political responses vis-à-vis the large influx of migrants, asylum-seekers and refugees affecting Europe over the past few years, with a culmination in late-2015. The key purpose of their analysis was to determine whether the level of internalisation of norms and values that are considered to be common to Europe, i.e. the respect for human rights and fundamental freedoms, remains still solid even when put under stress and, in this way, helps maintain political stability in Europe. Using discourse analysis techniques to analyse parliamentary discourse in three PACE sessions between 2015 and 2016, the authors found that among parliamentarians who can play the role of norm entrepreneurs, the advocacy of norms and values is closely linked to their participation in political groups: this implies that norm internalisation and socialisation effects are not universal, but are mediated by ideological orientation. Moreover, the human rights-based argumentation as the identity-constitutive value of Europe appears as inconsistent in the parliamentary discourse: indeed, the discourse analysis shows a trend away from universal protection of human rights as a core principle to guide any European policy towards migrations and migrants, and a shift towards the securitisation of the issue, which also allows for a selective implementation of European norms and values (SABIC; ROTER; BOJINOVIC FENKO, 2017).

Secondly, IPs are also relevant in terms of organisational platforms from which parliamentary norm entrepreneurs act. Generally speaking, “all norm promoters at the international level need some kind of organizational platform from and through which they promote their norms. Sometimes these platforms are constructed specifically for the purpose of promoting the norm, as are many nongovernmental organizations” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p.899). This holds true also for IPs, especially for task-specific transnational networks of parliamentarians. Sabic, for instance, investigated the efforts made by the Parliamentary Forum on Small Arms and Light Weapons and Parliamentarians for Global Action to support, respectively, the emerging legal framework for limiting the arms trade especially in Europe and Central America, and the establishment of the International Criminal Court (SABIC, 2008).

However, norm entrepreneurs often work “from standing international organizations that have purposes and agendas other than simply promoting one specific norm” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p.899). These general-purpose IPs with “other agendas” may significantly influence the behaviour of parliamentary norm agents, through both formal

and informal rules. As to formal rules, an example is represented by the kind of majority required to pass parliamentary acts. While several IPIs adopt a combination of simple, absolute and special majorities, according to the nature of the act under discussion, other parliamentary institutions pass their acts almost exclusively by the consensus rule (e.g.: Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States; Parliamentary Assembly of the Community of Portuguese Language Countries; Pan-African Parliament), i.e. two mechanisms that normally characterises the decision-making process of inter-governmental institutions. The choice of adopting consensual procedures risks to seriously hamper the capacity of action of norm entrepreneurs within these IPIs, especially when they are applied to large assemblies such as the Pan-African Parliament, with its 265 members from 47 countries (NAVARRO, 2010).

Among informal rules, IPIs' "working culture" or "role conception" (HARNISCH, 2011) may play a key influence on the behaviour of norm entrepreneurs. As an example of this, the different role conceptions between the European Parliament and the Parliamentary Assembly of the Mediterranean (PAM) is among the key factors explaining the divergent approach of their members vis-à-vis the Arab uprisings between 2011 and 2016 (COFELICE, 2016). Indeed, drawing on the EP's self-image as the "democratic conscience of Europe" (being the only directly elected institution of the European Union) and its history of outspoken support for democracy, human rights, and European values, especially during the Cold War period (REINPRECHT; LEVIN, 2015), MEPs adopted a "moral tribunal" role, by expressing broad rhetorical support to protestors and contributing to a wider acceptance of the still emerging responsibility-to-protect concept. By contrast, PAM's role conception is substantially different: "the spirit of PAM is to create dialogue and respect differences of opinion, and [...] no single Member State will ever be condemned under the auspices of PAM"⁷. Consistent with this approach, PAM has never taken a clear and univocal stance on Arab uprisings, but has rather preferred to get involved in various initiatives of parliamentary diplomacy and mediation, including facilitating UN missions and conveying messages from European leadership to the representatives of southern Mediterranean countries' governments and parliaments.

⁷ PAM President Rudy Salles (France), quoted in *Executive Report of PAM's Fourth Plenary Session*, Istanbul, Turkey, 23 – 24 October 2009. Available at: www.pam.int/welcome.asp?m=documents&a=cat&cid=172. Access on: 25 Mar. 2022.

Future research work may be interested in identifying additional formal and informal organisational factors able to influence the success of parliamentary norm entrepreneurs.

How parliamentary actors shape norms and policies: the “quality of deliberation”

As already mentioned, especially in the context of general-purpose IPIs, norms and policies are mainly shaped through debates and deliberation. Thus, assessing the mechanisms and the “quality” of deliberation may be highly relevant, especially because, unlike other oversight and policy-making functions (which are an asset only of a small group of IPIs established within regional international organisations), deliberation still represents a core function of the vast majority of IPIs.

Interestingly, the literature has already begun to tackle this specific issue and to produce some useful analytical frameworks. In particular, drawing on the broader literature on deliberation, Delputte and Williams (2016) developed a coherent framework based on five main criteria that are considered as necessary in order to arrive at valid norms or legitimate outcomes. These criteria are: 1) *participation*, concerning the inclusion of all relevant affected parties; 2) *openness*, in order to allow for a free and transparent public debate and scrutiny; 3) *common good*: it refers to whether deliberation is guided mainly by a sense of empathy and solidarity, allowing participants to consider the wellbeing of others and the community at large, or rather by purely narrow constituencies’ interests; 4) *constructive politics*, i.e. the ability to reach a general reasoned or argumentative consensus, instead of imposing one-sided views of the world or moral values; 5) *power neutralising mechanisms*, i.e. the existence of adequate rules of procedure allowing not only stronger actors, but also less powerful ones to effectively contribute to argumentation and deliberation (DELPUTTE; WILLIAMS, 2016). These five criteria are then operationalised into sub-questions and corresponding empirical indicators.

Subsequently, the authors apply this analytical framework to evaluate the quality of deliberation in the African, Caribbean and Pacific (ACP) – EU Joint Parliamentary Assembly’s debate dealing with the highly salient issue of economic partnership agreements. Despite the overwhelming consensus reached on this kind of agreements within the Joint Assembly, the authors conclude that real dialogue between different parties is not always guaranteed, due to a number of recurrent critical issues across the different criteria (DELPUTTE; WILLIAMS, 2016).

How parliamentary actors spread norms: inter-institutional bargaining, socialisation and norm diffusion

Once ideas enter IPIs and norms and policies are shaped by parliamentary actors through persuasion, argumentation and deliberation, in order to become relevant for the public realm norms have to be spread outside the institutional boundaries of IPIs. This third and final stage of the norm life cycle usually occurs at two levels, which may become three if parliamentary institutions are embedded within (regional) international organisations.

Within such organisations, indeed, a first level may entail an inter-institutional bargaining between IPIs and intergovernmental institutions, i.e. the key international norm leaders. Scholars like Kreppel (2002, 2003), Stacey and Rittberger (2003), Schimmelfennig (2003), Costa and Magnette (2003) have explored the tools and strategies adopted by IPIs either to induce favourable concessions from member States, or to directly sway intergovernmental negotiations in their favour. More specifically, this literature has identified two main strategies that IPIs may adopt to increase their chances of success in inter-institutional negotiations.

Firstly, IPIs' positions may be backed up by other community institutions. For instance, securing strategic alliances with supranational and/or judicial bodies may represent an enhancing factor for IPIs' strategy: especially judicial bodies, through their primary rulings, may indeed play a fundamental role in transforming parliamentary demands into valid and legitimate sources of authority for other institutions and the international organisation as a whole. Secondly, the literature has sought to identify the conditions under which IPIs may have some room for manoeuvre to constrain governments' beliefs and preferences during inter-institutional negotiations, including the presence of adequate windows of opportunity; the favourable predisposition of national leaders who are socialised in national contexts characterised by the constitutional parliamentary model; the absence of other credible alternatives etc.

While these strategies and conditions have been largely applied to the analysis of the European Parliament case, a more recent attempt has been made to test them also to non-European contexts, namely *Parlasur*, Nordic Council and OSCE Parliamentary Assembly (COFELICE, 2018). Although additional research is needed, preliminary findings seem to confirm their validity to a relatively good extent.

More in general, however, IPIs may be actively involved in spreading the adopted norms and policies within the community of member states,

Making sense of international parliamentary institutions:
from positivist to constructivist research agendas

and sometimes even outside this community, towards third countries or other international organisations.

When the community of member states is at stake, the process of spreading norms is generally labelled as “socialisation”, which can be defined as:

[...] a process of inducting actors into the norms and rules of a given community. Its outcome is sustained compliance based on the internalization of these new norms. In adopting community rules, socialization implies that an agent switches from following logic of consequences to logic of appropriateness; this adoption is sustained over time and is quite independent of a particular structure of material incentives or sanctions (CHECKEL, 2005, p.804).

The literature has already recognised the substantial contribution that different IPIs have made, for instance, to the socialisation processes in Europe (i.e. “Europeanisation”) through the use of soft mechanisms such as peer-pressure, training and skill-development. In this sense, Flockhart (2004) focused on NATO Parliamentary Assembly’s “Rose-Roth seminars”, which were used to socialise parliamentarians from former socialist countries into “Western” norms, exploiting the window of opportunity represented by the post-1989 collapse of socialist systems, when parliamentarians from the East found themselves in an “ideational vacuum”. Similarly, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe has initially focused on these “newcomers”, through both a pre-membership assessment of states’ compliance with core European norms and values on human rights, and a post-accession monitoring procedure, which include monitoring dialogues, periodic reviews and specific reports on the functioning of domestic democratic institutions (ROTTER, 2017)⁸.

However, since socialisation is not always a successful one-way process, but can bump into considerable twists and turns (not mentioning possible de-socialisation effects, as in the case documented by Sabic, Roter and Bojinovic Fenko), the literature has also sought to identify those factors that can (potentially or actually) inhibit the role of IPIs as successful site and instrument for norm socialisation. Thus, Sabic lists at least four such factors: the level of parliamentarians’ personal engagement; domestic constraints; financial limitations; and continuity/institutional memory

⁸ Whereas these activities of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe were largely used for the new democracies, their role has recently been extended to periodically cover all member states.

(SABIC, 2013). Similarly, Simão (2014) looks at the limits of the work of the OSCE Parliamentary Assembly in the promotion of democratic governance in Central Asia, including its limited ability to activate political influence at the governmental level, as well as its inability to develop active networks with transnational civil society, in order to enhance transparency and participation.

On the other hand, when IPIs divert their norm-spreading role towards third countries or other international organisations, a different conceptual and analytical tool should be evoked. Besides empirical studies on “parliamentary diplomacy”⁹ (FIOTT, 2011; STAVRIDIS, 2013; STAVRIDIS; JANCIC, 2017) and the role of inter-regional parliamentary assemblies as “transmission belts” for the diffusion of norms and values (COFELICE, 2012; DELPUTTE, 2013), the most relevant theoretical argument has been developed so far in the realm of the “diffusion theory” (HOLZINGER; KNILL, 2005; LENZ, 2013; JETSCHKE; LENZ, 2013). Originally focusing on channels of influence between regional international organisations, this analytical perspective rejects the conventional assumption that these organisations are atomistic entities taking decisions largely in isolation from each other, and considers the universe of regional organisations as a social structure or community, linked by a variety of both direct and indirect ties, which lead, through various mechanisms, to interdependent decision-making processes.

The added value of this analytical approach is that it offers a clear set of assumptions and causal mechanisms according to which the gradual diffusion of norms and ideational models can be expected among international organisations and institutions. These include: the existence of historical, cultural and economic ties; an initial status difference in terms of economic or other relevant factors; the presence of windows of opportunities represented by changes in the international environment combined with a major political and economic crisis at regional or national level, that produced conditions of high uncertainty; the presence of international actors spurring norms coupled by local actors ready to back and adapt those norms to the local contexts.

However, even though the diffusion theory offers useful theoretical handholds, only recently it has started to be used by scholars working on IPIs, especially to explore possible processes of norm diffusion between the European Parliament and some African IPIs, namely the Inter-parliamentary Committee of the West African Economic and Monetary

⁹ For a definition of parliamentary diplomacy, see Stavridis and Jancic (2017, p.6).

Union and the Community Parliament of the Economic and Monetary Community of Central Africa (COFELICE, 2018), and the ECOWAS Parliament (ROCABERT *et al.*, 2018).

Conclusions

IPIs are multi-purpose institutions that may pursue very different goals, such as legitimising regional integration efforts, shaping norms and policies through deliberation, promoting conflict resolutions through parliamentary diplomacy etc. While the positivist empirical literature has proved very effective in expanding our understanding of how (regional) international organisations establish IPIs, and the conditions that may be conducive to their empowerment, it has not been as much satisfactory in accounting for their informal and soft-power mechanisms, such as information exchange, deliberation, persuasion. While these functions may be considered as secondary in the perspective of national legislatures, they represent the main *raison d'être* of the vast majority of international parliamentary institutions.

This chapter represents a first effort to conceive a holistic and systematic analytical framework to fully catch the role (as well as the limits) of IPIs in the different stages of norm life cycle. The analysis, indeed, sought to shed light on: 1) how ideas enter IPIs, by looking at the role of parliamentary norm entrepreneurs and the influence exerted by institutional platforms' formal and informal rules; 2) how parliamentary actors shape norms and policies, through argumentation and deliberation; 3) how parliamentary actors spread norms, both within their own community of member states (through inter-institutional bargaining and socialisation processes) and eventually towards external actors (drawing on the assumptions and causal mechanisms developed by the diffusion theory).

The analysis also allowed to reveal significant gaps in the literature: for instance, the role of individual parliamentary entrepreneurs, national delegations and political groups in promoting the emergence of ideas and norms within IPIs is largely under-researched, and the potential of diffusion theory assumptions to understanding how norms "travel" among different IPIs is still not yet fully exploited. By contrast, in other research areas, such as the quality of deliberation and socialisation mechanisms, the literature has already provided adequate theoretical and analytical frameworks to produce solid empirical results.

What is important to stress here is that all the theoretical pathways and empirical examples provided in the above analysis should not be understood in isolation, or simply as a way to prove the potential of IPIs to emerge as

fully-fledged actors in international relations, but rather as a “challenge for future investigation in this area” (SABIC, 2013). The debate on these issues is just at the beginning, but... *alea iacta est*.

REFERENCES

- ARCHIBUGI, D.; HELD, D. (ed). **Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order**. Cambridge: Polity Press, 1995.
- BARATTA, J. P. **The Politics of World Federation**, Westport: Praeger, 2004.
- BÄUNINGER, T.; CORNELIUS, T.; KÖNIG, T.; SCHUSTER, T. The Dynamics of European Integration: a Constitutional Analysis of the Amsterdam Treaty. *In*: SCHNEIDER, G.; ASPINWALL, M. (ed.). **The Rules of Integration**. Manchester: Manchester University Press, 2001. p.46-68.
- CHECKEL, J. T. International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. **International Organization**, Cambridge, v.59, n.4, p.801-826, 2005.
- COFELICE, A. **Parliamentary Institutions in Regional and International Governance: Functions and Powers**. Abingdon: Routledge, 2018.
- COFELICE, A. Parliamentary Diplomacy and the Arab Spring: Evidence from the Parliamentary Assembly of the Mediterranean and the European Parliament. **Mediterranean Quarterly**, Durham, v.27, n.4, p.100-118, 2016.
- COFELICE, A. Exploring the Population of International Parliamentary Institutions. **Centro Studi sul Federalismo: Research papers**, Moncalieri, Dec. 2015.
- COFELICE, A. Interregional parliamentary assemblies: a new layer in the multi-level global governance system. *In*: BEKEMANS L. (ed.). **Intercultural dialogue and Multi-level Governance: A Human Rights based Approach**. Bristol: Peter Lang, 2012. p.277-292.
- COFELICE, A.; STAVRIDIS, S. The European Parliament as an International Parliamentary Institution. **European Foreign Affairs Review**, Alphen aan den Rijn, v.19, n.2, p.145-178, 2014.
- COSTA, O.; MAGNETTE, P. Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne: Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen? **Politique européenne**, Paris, v.9, p.49-75, 2003.
- CUTLER, R. M. The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society. *In*: SMITH, G.; WOLFISH, D. (ed.). **Who Is Afraid of the State?: Canada in a World of Multiple Centres of Power**. Toronto: University of Toronto Press, 2001. p.201-229.

Making sense of international parliamentary institutions:
from positivist to constructivist research agendas

DE PUIG, L. M. **International Parliaments**. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008.

DELPUTTE, S. Talking Shop or Relevant Actor: The ACP-EU Joint Parliamentary Assembly. *In*: COSTA, O.; DRI, C.; STAVRIDIS, S. (ed.). **Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-Parliamentary Institutions**. London: Palgrave MacMillan, 2013. p.189-210.

DELPUTTE, S.; WILLIAMS, Y. Equal partnership between unequal regions?: Assessing deliberative parliamentary debate in ACP-EU relations. **Third World Thematics: A TWQ Journal**, Abingdon, v.1, n.4, p.490-507, 2016.

DEMEKE, T. The new Pan African Parliament: Prospects and Challenges in view of the experience of the European Parliament. **African Human Rights Law Journal**, Pretoria, v.4, p.53-73, 2004.

DRI, C. Limits of the Institutional Mimesis of the European Union: The Case of the Mercosur Parliament. **Latin American Policy**, Hoboken, v. 1, n.1, p.52-74, 2010.

DRI, C. At What Point does a Legislature Become Institutionalized?: The Mercosur Parliament's path. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 3, n. 2, p.60-97, 2009.

DRUMMOND, M. C. The Brazilian Parliamentary Delegation to MERCOSUR: Its Functions in the Brazilian National Congress. *In*: COSTA, O.; DRI, C.; STAVRIDIS S. (ed.). **Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-Parliamentary Institutions**. London: Palgrave MacMillan, 2013. p.89-105.

FAWCETT, L.; GANDOIS, H. Regionalism in Africa and the Middle East: Implications for EU Studies. **Journal of European Integration**, Abingdon, v.32, n.6, p.617-636, 2010.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, Cambridge, v.52, n.4, p.887-917, 1998.

FIOTT, D. On the Value of Parliamentary Diplomacy. **Madariaga Paper**, Brussels v.4, n.7, 2011.

FLOCKHART, T. Masters and Novices: Socialization and Social Learning through the NATO Parliamentary Assembly. **International Relations**, London, v.18, n.3, p.361-380, 2004.

GIANNITI, L.; LUPO, N. The Role of the European Parliament President in Parliamentary Diplomacy. *In*: STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Brill, 2017. p.41-56.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. Political Science and the Three New Institutionalism. **Political Studies**, London, v.44, n.5, p.936-957, 1996.

HARNISCH, S. Role theory: operationalization of key concepts. In: HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H.W. (ed.). **Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses**. Abingdon: Routledge, 2011. p.7–15.

HELD, D. **Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance**. Cambridge: Polity Press, 1995.

HIX, S. Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v.32, n.2, p.259-280, 2002.

HOLZINGER, K.; KNILL, C. Causes and conditions of cross-national policy convergence. **Journal of European Public Policy**, Abingdon, v.12, n.5, p.775–796, 2005.

JETSCHKE, A.; LENZ, T. Does Regionalism Diffuse?: A New Research Agenda for the Study of Regional Organizations. **Journal of European Public Policy**, Abingdon, v.20, n.4, p.626-637, 2013.

KATZENSTEIN, P. J. (ed.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

KISSLING. **The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions**. Berlin: Committee for a Democratic U.N., 2011.

KREPPPEL, A. Necessary but not sufficient: understanding the impact of treaty reform on the internal development of the European Parliament. **Journal of European Public Policy**, Abingdon, v.10, n.6, p.884-911, 2003.

KREPPPEL, A. **The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LENZ, T. EU normative power and regionalism: Ideational diffusion and its limits. **Cooperation and conflict**, London, v.48, n.2, p.211-228, 2013.

LEVI, L. Globalization and a World Parliament. **The Federalist Debate**, Moncalieri, v. 2, 2001.

LEVI, L. La riforma democratica dell'ONU. **Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli**, Milan, v.VII, n.2, p.61-67, 1993.

MALAMUD, A. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: an Empirical Examination. **Latin American Research Review**, Pittsburgh, v.40, n.1, p.138-164, 2005.

MALAMUD, A. Regional Integration in Latin America: Comparative Theories and Institutions. **Sociologia: Problemas e Práticas**, Lisboa, v.44, p.135-154, 2004.

Making sense of international parliamentary institutions:
from positivist to constructivist research agendas

MALAMUD, A.; DE SOUSA, L. Regional Parliaments in Europe and Latin America: between empowerment and irrelevance. *In*: HOFFMANN, A. R.; VAN DER VLEUTEN, A. (ed.). **Closing Or Widening the Gap?:** Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations. Farnham: Ashgate, 2007. p.85-102.

MALAMUD, A.; SCHMITTER, P. C. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. *In*: WARLEIGH-LACK, A.; ROBINSON, N.; ROSAMOND, B. (ed.). **New Regionalism and the European Union:** Dialogues, Comparisons and New Research Directions. Abingdon: Routledge, 2011. p.135-157.

MALAMUD, A.; STAVRIDIS, S. Parliaments and Parliamentarians as International Actors. *In*: REINALDA, B. (ed.). **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors.** Farnham: Ashgate, 2011. p.101-115.

MARCHETTI, R. **Global Democracy:** For and Against. Ethical theory, institutional design, and social struggles. Abingdon: Routledge, 2008.

MARSCHALL, S. **European parliaments in transnational organizations:** Parliamentary cooperation beyond the European Union. *In*: FIFTY YEARS OF INTERPARLIAMENTARY COOPERATION, Berlin, 13 Jun. 2007. Paper. Available at: https://www.swp-berlin.org/publications/products/projekt_papiere/070829marschall_ks.pdf. Access on: 25 Mar. 2022.

MORAVCSIK, A. **The Choice for Europe:** Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

MORAVCSIK, A.; NICOLAIDIS, K. Explaining the treaty of Amsterdam: Interests, influence, institutions. **Journal of Common Market Studies**, Chichester, v.37, n.1, p.59-85, 1999.

NAVARRO, J. The Creation and Transformation of Regional Parliamentary Assemblies: Lessons from the Pan-African Parliament. **The Journal of Legislative Studies**, Abingdon, v.16, n.2, p.195-214, 2010.

POLLACK, M. A. **The Engines of Integration?:** Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2003.

POLLACK, M. A. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. **International Organization**, Cambridge, v.51, n.1, p.99-134, 1997.

REINPRECHT, M.; LEVIN, H. Democratization through Public Diplomacy: An Analysis of the European Parliament's Reaction to the Arab Spring. **CPD Perspectives on Public Diplomacy**, Los Angeles, Paper 6, 2015.

RITTBERGER, B. **Building Europe's Parliament:** Democratic Representation Beyond the Nation State. Oxford: Oxford University Press, 2005.

RITTBERGER, B.; SCHIMMELFENNIG, F. Explaining the constitutionalization of the European Union. **Journal of European Public Policy**, Abingdon, v.13, n.8, p.1148-1167, 2006.

ROBERT, J.; SCHIMMELFENNIG, F.; CRASNIC, L.; WINZEN, T. The rise of international parliamentary institutions: purpose and legitimation. **The Review of International Organizations**, New York, p.1-25, 2018. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9326-3>. Access on: 25 Mar. 2022.

ROTER, P. Russia in the Council of Europe: Participation à la carte. *In*: MÄLKSOO, L.; BENEDEK, W. (ed.). **Russia and the European Court of Human Rights: The Strasbourg Effect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p.26-56.

RÜLAND, J.; BECHLE, K. Defending state-centric regionalism through mimicry and localisation: regional parliamentary bodies in the Association of Southeast Asian Nations and Mercosur. **Journal of International Relations and Development**, London, v.17, p.61–88, 2014.

SABIC, Z. International Parliamentary Institutions: A Research Agenda. *In*: COSTA, O.; DRI, C.; STAVRIDIS, S. (ed.). **Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-Parliamentary Institutions**. London: Palgrave MacMillan, 2013. p.20-41.

SABIC, Z. Building democratic and responsible global governance: the role of International Parliamentary Institutions. **Parliamentary Affairs**, Oxford, v.61, n.2, p.255-271, 2008.

SABIC, Z.; ROTER, P.; BOJINOVIC FENKO, A. To defend human rights in Europe: (Inter)national Response and Slovenia's pre-emptive approach to the 'migrant crisis'. *In*: PAN-EUROPEAN CONFERENCE ON INTERNATIONAL RELATIONS, 11., Barcelona. **Proceedings** [...], Barcelona, 13–16 Sept. 2017. Unpublished conference contribution.

SCHIMMELFENNIG, F. **The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SHEMER-KUNZ, Y. The Diplomatic Role of the European Parliament's Political Groups in the Israeli-Palestinian Conflict. *In*: STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Brill, 2017. p.76–98.

SIMÃO, L. **The OSCE Parliamentary Assembly and the Promotion of Democratic Governance in Central Asia: A Critical Appraisal**. Coimbra: Oficina do CES, 2014.

SLAUGHTER, A. M. **A New World Order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Making sense of international parliamentary institutions:
from positivist to constructivist research agendas

SODERBAUM, F. Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field. *In*: BORZEL, T. A.; RISSE, T. (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p.16-38.

STACEY, J.; RITTBERGER, B. Dynamics of formal and informal institutional change in the EU. **Journal of European Public Policy**, Abingdon, v.10, n.6, p.858-883, 2003.

STAVRIDIS, S. Conclusions: Parliamentary Diplomacy as a Global Phenomenon. *In*: STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Brill, 2017. p.368-387.

STAVRIDIS, S. Responsibility to Protect: What Role for Parliamentary Diplomacy? **ReShape Online Papers Series**, [s. l.], n. 2, p. 1–23, 2013. Available at: <https://araid.es/en/content/responsibility-protect-what-role-parliamentary-diplomacy>. Access on: 23 Mar. 2022.

STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. Introduction: the Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics. *In*: STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Brill, 2017. p.1-15.

TERLINDEN, U. African Regional Parliaments: Engines of Integration and Democratisation?. **Background Paper on International Development Cooperation**. Bonn, 2004. Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.525.9743&rep=rep1&type=pdf>. Access on: 25 Mar. 2022.

WENDT, A. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Cambridge, v.46, n.2, p.391-425, 1992.

ZARJEVSKI, Y. **The People Have The Floor: A History of The Inter-Parliamentary Union**. London: Dartmouth Publishing Company, 1989.

PARTE II:

**DIPLOMACIA PARLAMENTAR:
CASOS NACIONAIS DE EXPERIÊNCIAS
E PRÁTICAS NAS AMÉRICAS**

DIPLOMACIA PARLAMENTAR E O REGIONALISMO NAS AMÉRICAS

Karina L. P. MARIANO

Regiane N. BRESSAN

Bruno T. LUCIANO

A diplomacia parlamentar não é uma novidade do século XXI, uma vez que encontramos na história contemporânea inúmeras atividades e iniciativas parlamentares no âmbito internacional. O que chama a atenção para esta discussão é a intensificação dessa atuação internacional dos parlamentares nas últimas décadas, que pode ser explicada por dois fenômenos recentes: globalização e regionalismo.

A globalização ao tornar as fronteiras mais fluidas, acabou rompendo a tradicional separação entre agenda doméstica e internacional, estimulando uma maior participação parlamentar nos rumos tomados pelos governos no que se refere à política externa, especialmente pelas implicações destas decisões sobre o comportamento dos eleitores. Além disso, a globalização também foi acompanhada por uma ampliação na institucionalidade do sistema internacional, com a criação de várias agências e organismos responsáveis por discutir temas variados que extrapolaram a pauta diplomática tradicional, incorporando assuntos de interesse direto aos parlamentares, que diante dessa nova situação, foram estimulados a também a buscar maior participação e articulação internacional.

Por outro lado, o regionalismo mostrou-se uma esfera de crescente participação parlamentar à medida que os processos de coordenação regional se aprofundam e necessitam respaldo político e social para sua manutenção, tema amplamente debatido por aqueles que discutem a questão do déficit democrático no âmbito da integração regional (MORAVCSIK, 2002, 2004; FOLLESDAL; HIX, 2006), levando a uma proliferação de parlamentos regionais a partir dos anos 1980.

Essa ampliação de parlamentos regionais é tratada neste capítulo com particular atenção, porque a partir de pesquisas realizadas (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2016, 2017a, 2017b) verificamos que há uma correlação entre a existência de parlamentos regionais e intensificação da

atividade de diplomacia parlamentar. O presente capítulo discute que essa correlação não apresenta um comportamento uniforme em todos os casos considerados e a variação parece ser causada pelo grau de institucionalidade existente nos processos de integração regional nas Américas.

Em primeiro lugar, nem todos os blocos regionais ou processos de regionalismo produziram instâncias parlamentares próprias. É o caso do NAFTA (North American Free Trade Agreement), da Aliança do Pacífico, da ALBA-TCP (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América), e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). O caso da Unasul (União das Nações Sul-Americanas) é distinto porque, apesar deste último projeto ter previsto a criação de um parlamento regional (o Parlamento Sul-Americano) e o seu edifício ter sido construído na cidade de Cochabamba na Bolívia, este nunca chegou a funcionar ou ser formalmente instituído, devido à crise instaurada no bloco em razão da situação Venezuelana. Nos demais processos regionais há instâncias parlamentares: Parlamento do Mercosul (Parlasul); Parlamento Andino (Parlandino) e Parlamento Centro-Americano (vinculado ao Sistema de Integração Centro Americano).

Outro aspecto importante é que existem instâncias parlamentares regionais que não estão vinculadas a um processo regional, mas voltadas para agendas específicas, como o Parlamento Indígena de América (PIA). Dentre essas experiências, destaca-se o Parlatino (Parlamento Latino-Americano e Caribenho) que desde a sua criação em 1964 mostrou-se uma importante iniciativa regional de diplomacia parlamentar, mas que desde sua origem enfrenta a dificuldade de não estar conectado a nenhuma iniciativa regional.

Cada um desses parlamentos regionais possuem características e finalidades distintas, mas compartilham um mesmo aspecto: há uma fragilidade institucional em participar dos processos decisórios dos governos de seus países membros. Isto é, apesar do seu reconhecimento e participação parlamentar, esses organismos não influenciam a política externa dos governos e nem mesmo os processos de integração, quando vinculados à alguma organização regional (MARIANO; LUCIANO; BRESSAN, 2016).

Nesse sentido, verificamos que quando há uma forte institucionalidade regional e a constituição de um parlamento da integração faz parte de um arranjo organizacional voltado para auxiliar o processo decisório, há um estímulo à atuação internacional dos parlamentares, havendo inclusive um aumento da sua capacidade de intervir no processo regional, porque há uma tendência das decisões concentrarem-se no parlamento regional e com isso as instâncias legislativas nacionais perdem espaço de poder. Mas isto só se

verificou no caso europeu, no qual o Parlamento Europeu adquiriu poderes decisórios efetivos.

No caso das experiências desenvolvidas nas Américas, portanto, a institucionalidade no processo de integração é baixa ou mais frouxa, e a participação parlamentar mostra-se apenas consultiva, sem capacidade de intervir nas decisões. Ainda assim, também há nesses casos um estímulo a uma maior atividade internacional (ou em intensificar a diplomacia parlamentar), embora esta apresente características mais reativas e estratégias desarticuladas, não havendo uma agenda clara de atuação na integração regional. Essa constatação nos leva à suposição de que a experiência de participação internacional no bloco regional, cria um aprendizado positivo que estimula novas formas de atuação internacional nos parlamentares.

Este capítulo discute que, na ausência de canais adequados dentro do processo integracionista, os parlamentares buscam construir em outras esferas internacionais instrumentos capazes de aumentar sua importância no âmbito da política externa e, dessa forma, interferir nas decisões regionais ou fortalecer sua posição e influência em temas regionais e internacionais.

Na primeira parte deste capítulo apresentamos o desenvolvimento da diplomacia parlamentar no contexto americano, com especial destaque para os canais parlamentares estabelecidos dentro dos processos de integração regional criados na região desde os anos 1990s. Posteriormente, apresentamos como as iniciativas regionais criadas nas últimas décadas abriram espaço para a atuação dos agentes parlamentares, embora mantivessem esses atores alijados do processo decisório, o qual permaneceu centrado nos governos nacionais. Ademais, discutimos em que medida essa baixa institucionalidade nos processos de integração nas Américas levou os parlamentares a buscarem projeção internacional/regional em novos temas e novas esferas de atuação, ampliando as iniciativas de diplomacia parlamentar a escala regional. Finalmente, discutimos a relação emergente entre diplomacia parlamentar e atores subnacionais no contexto da América do Sul.

1. Agentes parlamentares e processo decisório regional

Tradicionalmente, a política externa se circunda ao monopólio do poder executivo, o qual evita interferências e controle pelos Parlamentos dos países da região. Ainda que o regime constitucional garanta a ratificação de tratados pelos Legislativos, os governos se reservam o papel de protagonistas na formulação e execução da política externa.

Não obstante, ao longo do século XX, as ferramentas clássicas da diplomacia foram afetadas pelo acirramento entre o regionalismo, a globalização

e a necessidade de respeitar a distribuição interna de poder entre os órgãos políticos de cada país. Os órgãos ligados à formulação de política externa mostravam limitação em atuar em uma realidade cada vez mais complexa e diversificada das relações internacionais. Agendas referentes ao comércio, cultura, esporte, investimentos foram superadas no âmbito estatal por novos processos de intercâmbio e comunicação entre as nações. A expansão dos projetos de integração regional, além da consolidação e reconhecimento progressivo das normas do direito internacional, corroboraram para a mudança cenário. Portanto, incrementou-se à diplomacia moderna, diferentes subtipos de diplomacia, integrados em núcleo comum e complementar à atividade governamental, dentre elas, a diplomacia parlamentar (GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2014).

A diplomacia parlamentar ganhou notoriedade nas últimas décadas. A atuação internacional de agentes parlamentares se materializou em diferentes frentes. O primeiro termo concerne às “*relações interparlamentares*”, que incluem reuniões de delegações ocasionais ou permanentes. A segunda modalidade consiste na formação de grupos de amizade nos quais os parlamentares dos países envolvidos estão integrados. Esses grupos conferem estabilidade, permanência e pluralidade às relações entre Estados. Terceiro e último, a diplomacia parlamentar despende valioso instrumento de ação devido à atividade dos presidentes das Casas legislativa. Nesse sentido, vale mencionar a existência de importantes fóruns de presidentes com reuniões periódicas, cujos objetivos são, por um lado, a promoção das relações parlamentares entre as nações de determinada comunidade; e, por outro, o fortalecimento de valores comuns, como democracia, liberdade e paz (GIMÉNEZ MARTÍNEZ, 2014).

Em seu cotidiano, a diplomacia parlamentar abarca diversas atividades, dentre as quais, a conclusão de acordos de cooperação interparlamentar para promover as relações entre países; a organização de reuniões e visitas institucionalizadas e regulares entre parlamentares, visando tanto a resolução de conflitos e o fortalecimento da confiança, quanto a troca de conhecimentos; o estabelecimento de grupos de representantes e comitês *ad hoc*; recebimento e envio das delegações parlamentares; participação em organizações e conferências interparlamentares multilaterais, entre outras. Portanto, a diplomacia parlamentar atua para além de um catálogo de atividades e ações internacionais, como tantas produzidas até o momento (STAVRIDIS, 2019).

A atuação dos parlamentares tem alcance diferenciado em relação à diplomacia clássica, pois sua ação permanece para além das vicissitudes políticas dos diferentes governos, tais quais a excessiva burocratização das

atividades, a limitada pluralização política e a reduzida transparência do processo decisório. Além disso, identifica-se nesses atores a capacidade de atuar como agentes de garantia aos princípios democráticos perante a comunidade internacional, inclusive pelo seu papel como observadores em processos eleitorais, em processos de paz ou em organizações internacionais, assim como na defesa de direitos e liberdades.

Por sua vez, a institucionalização da cooperação interparlamentar internacional se desenvolveu muito além da “cooperação técnica tradicional”, trazendo para o interior dessas instituições práticas importantes que, teoricamente, contribuem para a arregimentação democrática no interior da integração regional. Nesse sentido, nas últimas décadas, observa-se uma expansão e institucionalização de Parlamentos Regionais, instâncias parlamentares criadas no âmbito regional, normalmente associadas a organizações regionais e iniciativas de integração regional ou inter-regional no continente. Parlamentos regionais, tais quais o Parlatino, Parlandino, Parlacen e o Parlasul, por conta de sua natureza e composição regional/internacional têm se tornado veículos importantes na defesa de valores democráticos e dos direitos humanos ao redor do continente, mas também de diplomacia parlamentar, favorecendo a cooperação e diálogo parlamentar em temas de política internacional e integração regional (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2017a).

Ainda que os Parlamentos Regionais possam oferecer maiores aspectos de legitimação democrática às iniciativas de cooperação regional, a realidade dos Parlamentos Regionais nas Américas revela desafios institucionais e políticos importantes. O primeiro deles é central para entender o desenvolvimento dessas instituições: nenhum desses parlamentos mencionados possui competências legislativas análogas aos parlamentos nacionais. Ao não participarem diretamente do processo decisório, funcionam em uma lógica paralela em que muito mais discutem temas políticos regionais e internacionais do que adotam ou ratificam políticas públicas regionais. É relevante indicar que esses órgãos parlamentares regionais também não possuem capacidade decisória junto aos congressos nacionais, que muitas vezes ignoram suas ações.

Esse isolamento pode ser explicado pela forma como esses parlamentos são criados. No caso dos parlamentos pertencentes a organizações regionais (Parlacen, Parlandino, Parlasul), eles foram instaurados pelos governos em decorrência de um mimetismo institucional inspirado no caso europeu, ou pela preocupação em promover uma percepção de maior democratização ao processo regional como um todo. No caso dos parlamentos regionais que não pertencem a blocos de integração (Parlatino), sua iniciativa de criação

foi dos próprios Legislativos nacionais, mas novamente vinculados a alguns grupos (comissões ou bancadas temáticas) ou determinadas instâncias (normalmente, a Comissão de Relações Exteriores).

Um segundo aspecto relevante para a compreensão da atuação dos agentes parlamentares é entender sua relação com os Parlamentos Nacionais. Em alguns casos, o relacionamento entre esses atores e a instituição nacional é bastante débil. No caso do Parlamento Andino, onde a maioria dos parlamentares escolhidos são exclusivos às instituições regionais, eles não detêm assento e voto nos seus respectivos parlamentos nacionais, o que tem inibido sua capacidade de influência e articulação nos seus países de origem e sua marginalização dentro dos partidos políticos e da opinião pública nacional.

Segundo o deputado Venezuelano do Parlatino, Roy Daza (2015), a relação entre os agentes parlamentares e o Congresso Nacional é meramente política, com escassa agenda de cooperação efetiva. Dessa monta, os agentes têm encontrado fortes obstáculos para levar as deliberações originárias dos Parlamentos Regionais para o contexto de seus países, buscando a implementação dessas medidas. Esse último aspecto é fundamental, tendo em vista que juridicamente qualquer tratado ou normativa firmados em organismos internacionais, devem passar por processo de ratificação em seus respectivos parlamentos internos para sua efetiva implementação.

Tratando da relação entre partidos políticos e seus parlamentares regionais, verificou-se que os primeiros costumam prestar pouco apoio no exercício do mandato dos segundos. Geralmente existe um interesse limitado dentro dos partidos políticos por temáticas internacionais, incluindo a agenda regional. Por outro lado, os políticos que atuam nos parlamentos regionais não necessariamente contribuem no plano eleitoral para a eleição dos membros dos partidos no parlamento nacional, o que os levam a receberem pouco amparo de seus partidos políticos nacionais no contexto de seus mandatos.

Essa situação de distanciamento é recorrentemente encontrada nas falas dos parlamentares nacionais, especialmente nas situações em que a representação parlamentar regional é diretamente eleita. Um bom exemplo dessa situação é o caso do Equador. Em entrevistas realizadas com membros da Comissão de Soberania, Integração, Relações Internacionais e Segurança Integral, percebe-se que sua atuação está desvinculada das atividades desenvolvidas no âmbito regional, não havendo canais de diálogo ou troca de informação formal entre as duas instâncias (VÁZQUEZ, 2018; SANTANA, 2018; CARRIÓN, 2018; ALARCÓN, 2018).

Diferentemente do que seria esperado, não é atribuição da Comissão de Soberania, Integração, Relações Internacionais e Segurança Integral

acompanhar as atividades da CAN e nem do Parlandino. A interação com o âmbito regional se dá apenas nos momentos em que o governo encaminha à Assembleia equatoriana algum projeto relacionado à necessidade de incorporação no ordenamento jurídico nacional proveniente de algum compromisso assumido na esfera regional, da mesma forma que ocorre em todos os demais acordos internacionais. Para o parlamentar Fernando Patrício Flores Vásquez (2018), a solução para esse distanciamento seria acabar com as eleições diretas para a escolha dos representantes do Equador no Parlandino, passando novamente a Assembleia equatoriana a indicar seus representantes.

Um terceiro aspecto é reconhecer que o espectro político-ideológico dos agentes parlamentares balizam sua atuação dentro das instituições regionais. Se por um lado, agentes de diferentes países prestam apoio entre si e conformam redes internas de atuação a partir de identificação ideológica, agentes parlamentares de mesma nacionalidade podem se opor por conta de diferenças ideológicas.

Essas diferenças ideológicas não se restringem ao posicionamento dentro espectro político - dentro de uma clivagem tradicional entre esquerda e direita -, mas inclusive dentro de um mesmo campo ideológico, colocando-se o confronto dependente do contexto de pertencer ou não ao governo. Isto é, muitas vezes, os parlamentares pertencem a um mesmo campo ideológico, mas encontram-se em situação de confronto porque estão em oposição ou à favor do governo em questão.

Por fim, o desconhecimento dos processos de integração regional pela população, a descrença no regime democrático, somados à falta de confiança nas instituições como os Parlamentos Regionais têm na prática enfraquecido o apoio e a legitimidade dos agentes parlamentares em diferentes processos de integração latino-americanos (MARIANO; LUCIANO; BRESSAN, 2016). Todos esses aspectos elencados têm gerado sérios questionamentos à capacidade desses Parlamentos Regionais de contribuir para a integração regional, o qual têm gerado apoio à dissolução dessas assembleias por alguns membros dos executivos nacionais (caso do Parlandino) e o cancelamento de eleições diretas dos parlamentares regionais (Parlasul).

2. Em busca de novos horizontes: ampliando as iniciativas de diplomacia parlamentar a escala regional/internacional

Dado o alijamento dos agentes parlamentares do processo decisório das organizações regionais criadas nas Américas, esses atores passaram nos últimos anos a investir com mais afinco em atividades relacionadas à diplo-

macia parlamentar e solução de conflitos, campo no qual sua atuação pôde se desenvolver autonomamente das esferas governamentais. Dentre essas iniciativas, três áreas são destacadas neste capítulo: questões geopolíticas e crises políticas regionais; agendas globais multilaterais, majoritariamente organizadas no âmbito da ONU; e foros interparlamentares, com particular destaque a Eurolat. Nessas três esferas, os parlamentares americanos têm se engajado crescentemente, buscando não somente participar dos foros e das reuniões relacionadas a assuntos centrais da agenda regional e internacional, mas também defender suas próprias posições nestes âmbitos, majoritariamente em favor de posturas mais ambiciosas quanto a temas como direitos humanos e desenvolvimento sustentável, mas também em relação ao diálogo e solução pacífica dos conflitos e crises regionais.

Um dos campos mais frequentes em que os parlamentos regionais têm atuado no contexto da diplomacia parlamentar vincula-se às crises políticas observadas na região. Dentro dessa atuação três casos têm recebido maior destaque no engajamento dessas instituições parlamentares: a questão de Cuba e o embargo norte-americano à ilha, o reconhecimento da soberania argentina às ilhas Malvinas e mais recentemente a crise política, econômica e humanitária observada na Venezuela.

Historicamente os parlamentos regionais têm se envolvido ativamente na questão de Cuba e seu isolamento dentro do sistema interamericano. A saber, desde sua criação o Parlatino têm se posicionado contrário ao bloqueio cubano dos Estados Unidos. “*(d)urante estos 50 años en forma periódica, especialmente cada vez que se reúne la Asamblea Ordinaria, se ha venido abogando insistentemente por la terminación del bloqueo impuesto unilateralmente por los Estados Unidos de América a la nación cubana*” (PARLATINO, 2014). Em 2014, por meio de declaração parlamentar, esse mesmo parlamento demonstrou seu forte apoio à retomada das relações diplomáticas entre os dois países buscada durante a gestão de Barack Obama.

Todavia, outros parlamentos ao longo dos últimos anos também buscaram abordar essa questão. Por exemplo, o Parlacen aprovou, em setembro de 2015, resolução também apoiando o retorno das relações entre os dois países e instando o levantamento do embargo cubano (PARLACEN, 2015). Mais recentemente, a comissão de relações internacionais do Parlasul em outubro de 2017 apresentou proposta de resolução em que saudou a resolução da Assembleia da ONU que respalda o fim do bloqueio Cubano, em um contexto de retorno das tensões após o início da presidência de Donald Trump nos Estados Unidos (PARLASUL, 2017). Ademais, essa questão não se restringiu aos parlamentos regionais nas Américas, mas também foi tema da agenda interparlamentar da Eurolat.

A relação Cuba-Estados Unidos tem sido um tema frequente nos debates entre os parlamentares latino-americanos e europeus nos últimos anos. Tal qual os países da América Latina, a União Europeia tem defendido a melhoria dessas relações e tem nos últimos anos estreitado seus laços com Cuba (CUBA..., 2015). Nesse sentido, o diálogo interparlamentar tem servido para parlamentares dos dois continentes ampliarem o apoio dado ao fim do bloqueio cubano, buscando contribuir para a resolução dessa tensão política observada nas Américas nas últimas seis décadas.

Outra questão geopolítica central e recorrente na agenda americana parlamentar é a situação das ilhas Malvinas. Vários parlamentos regionais já se posicionaram com relação a essa questão, prestando solidariedade e apoio político à posição argentina. Nesse sentido, o Parlasul, liderado pela delegação argentina, tem ativamente emitido declarações defendendo a soberania argentina sobre as Malvinas, fazendo eco às posições já adotadas pelos governos dos países do Mercosul (PARLASUL, 2017). Recentemente, o Parlasul demonstrou êxito ao conseguir levar a discussão sobre o tema para o âmbito da EuroLat, mobilizando os parlamentares europeus a também tratar dessa situação.

La Parlamentaria argentina Julia Perié, en referencia al informe, reconoce la importancia de ese hecho: “La Asamblea de EuroLat por primera vez se ha manifestado en el tema Malvinas. Ha sido un trabajo realizado por los Parlamentarios del PARLASUR, que ha tenido su respuesta positiva. En ese sentido estamos absolutamente reconfortados, creemos que nuestros reclamos por la soberanía en Malvinas ha tenido, en EuroLat, una respuesta positiva”, afirma Perié (PARLASUL, 2018).

Os demais parlamentos da região também têm frequentemente apoiado o pleito argentino. Parlacen, Parlatino e Parlandino já se manifestaram publicamente defendendo a soberania argentina das ilhas. “*El Parlamento Latinoamericano (Parlatino), integrado por las asamblea nacionales de 23 países del continente, ratificó su apoyo al “ejercicio irrestricto” de la soberanía de Argentina en las Islas Malvinas y otros territorios insulares*” (PARLATINO, 2012, p. 1). Em resolução parlamentar, o Parlandino decidiu “*Reiterar públicamente el respaldo unánime a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes*” (PARLANDINO, 2012, p. 33). Ademais, membros do Parlacen têm apoiado às demandas argentinas em relação ao tema:

En Pleno del Parlamento Centroamericano, PARLACEN, aprobó por unanimidad, la Declaración de “Respaldo de Solidaridad Centroamericana y República Dominicana, a la República de Argentina, en su Reclamo ante el Comité Especial de Descolonización de Naciones Unidas sobre las Islas Malvinas Argentinas”, en la sesión ordinaria telemática presencial, del 27 de mayo en curso, presidida por la HD Fanny Salinas. (PARLACEN, 2021).

Por fim, o caso mais recente de envolvimento parlamentar em crises regionais indubitavelmente é a situação política, econômica e humanitária na Venezuela. Diversos parlamentos regionais das Américas têm frequentemente se posicionado a respeito da crise venezuelana, tendo em vista seus profundos impactos econômicos, humanitários e migratórios para todo o continente. Nesse contexto, membros do Parlandino apresentaram em 2017 proposta de declaração rechaçando a instalação da Assembleia Nacional Constituinte da Venezuela, defendendo uma solução democrática e pacífica para a crise no país (PARLANDINO, 2017).

Já o Parlacen tem adotado uma postura de menos confronto do que os países andinos, emitindo recentemente uma declaração defendendo a paz e a solução pacífica para a crise nesse país, tendo em vista o princípio de autodeterminação dos povos (PARLACEN, 2019). Por outro lado, o Parlasul, órgão composto por representantes da Assembleia Nacional da Venezuela - apesar da suspensão da Venezuela do bloco - tem ocupado um papel de destaque como instância voltada para contribuir para a estabilização e diálogo democrático no país. Por contar tanto membros da oposição quanto do atual governo da Venezuela em sua atual composição parlamentar, esse parlamento apresenta potencial para se tornar uma instância chave para promoção do diálogo político e pacificação das classes políticas do país (LUCIANO, 2018). Conforme assinalado pelo atual presidente do Parlasul, deputado uruguaio Daniel Caggiani:

[...] *la crisis de Venezuela impactó en el Parlasur*”, por lo que la Mesa Directiva - compuesta por el presidente, que es él y un vicepresidente por cada uno de los Estados Parte- viajó en varias oportunidades a Caracas y otras de ese país “ofreciéndose para mediar en el conflicto (MERCOSUL, 2019).

Além de se envolver nas questões políticas dentro da região, outra frente da diplomacia parlamentar exploradas por essas assembleias regionais reside no estabelecimento de diálogo com outras instâncias parlamentares de fora

da região, através de foros interparlamentares formais e informais. Nesse contexto, destaque é dado às relações com a União Europeia e os membros do Parlamento Europeu, no contexto da Eurolat, Assembleia Parlamentar Euro-Latino Americana, formalizada em 2006. Além de tratar de vários temas fundamentais para as regiões, como os já citados, parlamentares da Eurolat têm buscado também deliberar sobre as mais variadas agendas das duas regiões, com especial destaque para os temas de migração, gênero, desenvolvimento sustentável e direitos humanos, os quais têm sido intensamente debatidos no âmbito interparlamentar (LUCIANO, 2017).

Ademais, as relações interparlamentares têm sido incentivadas dentro dos diversos parlamentos regionais das Américas, com atores parlamentares de dentro e fora da região. Entre esses diálogos, pode ser destacado o desenvolvimento de relações interparlamentares entre o Parlatino e Parlasul no contexto da América do Sul. Em 2016, ambos os parlamentos em sessão conjunta emitiram uma declaração institucionalizando o diálogo entre as duas assembleias, assumindo compromisso de organizar regularmente sessões plenárias, atividades políticas e acadêmicas conjuntas, no sentido de estreitar os laços entre os dois parlamentos e de promover o diálogo sobre os mais variados temas (DECLARAÇÃO DE MONTEVIDÉU, 2016). Além das relações interparlamentares dentro das Américas, exemplos de diálogos extrarregionais têm se tornado mais frequente. Novamente, o Parlasul tem demonstrado grande interesse em avançar nessa dimensão de diplomacia parlamentar para os próximos anos.

Por último, en el eje de diálogo político, el PARLASUR estrechará lazos con países y regiones del Sur Global y afianzará la participación del Parlamento del MERCOSUR en la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana (EUROLAT) y con la Asamblea Popular China, la Unión Económica Euroasiática, el Parlamento Andino, el Parlamento Centro-Americano, el Congreso de México y la Unión Parlamentaria Internacional. (PARLASUL, 2019).

Além disso, os parlamentares regionais também têm se engajado em acompanhar e discutir temas da agenda global multilateral, majoritariamente tratados no âmbito das Nações Unidas. Exemplos desse envolvimento podem ser observados na participação de representantes dos parlamentos regionais americanos em grandes conferências relacionadas a direitos humanos, mudanças climáticas, migração e agenda do desenvolvimento sustentável. A saber, o Parlatino, como forma de se aproximar das agências das Nações Unidas em variados temas, tem se engajado em organizar e par-

ticipar de conferências magistrais para fortalecer o diálogo de funcionários da ONU com os membros do Parlatino.

La presidenta del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), senadora Blanca Alcalá, manifestó en la apertura de sesiones de cinco comisiones del organismo en México, que se han identificado los vínculos para hacer mucho más estrechas y efectivas la relación con todas las agencias de las Naciones Unidas y el resto de los organismos parlamentarios de la región y el mundo para trabajar en conjunto. (PARLATINO, 2015).

Já o Parlacen também tem se mostrado interessado em ampliar o relacionamento com as Nações Unidas, buscando participar de reuniões de alto nível com representantes da ONU como forma de incluir nos grandes temas da agenda internacional.

La Presidenta del Parlamento Centroamericano, HD Fanny Salinas, participó en el Diálogo SICA-ONU que sostuvieron los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del SICA con el Secretario General de Naciones Unidas, Sr. Antonio Guterres, para enfrentar de manera multilateral los desafíos a causa de la pandemia, así como los generados por el Cambio Climático, por ser la región una de las más vulnerable en el mundo a los fenómenos naturales, por lo que se necesita de la cooperación internacional para atender la emergencia humanitaria que actualmente se vive. (PARLACEN, 2020).

Por sua vez, o Parlasul também tem planejado intensificar a agenda de discussões de temas globais e de reuniões com altas autoridades internacionais:

Por otro lado, la Presidencia del órgano regional comunicó que también estarán previstas Sesiones Extraordinarias para abordar temas de la agenda internacional y recibir autoridades internacionales. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, las políticas sociales del MERCOSUR en las áreas de migraciones, educación, salud, trabajo y derechos humanos son los principales temas de discusión para 2019, en que también participarán del debate diferentes Agencias de Naciones Unidas, como la CEPAL, PNUD, OIT, OPS, UNICEF y FAO. (PARLASUL, 2019).

Nesse quesito, os parlamentos citados têm entendido que tanto discutir os temas da agenda multilateral, como também dialogar diretamente com as

autoridades e funcionários das diversas organizações internacionais podem servir como formas valiosas de promoção da diplomacia parlamentar e de criar maiores oportunidades de influência parlamentar na agenda de governança global.

Em suma, tendo em vista as dificuldades institucionais dos parlamentares regionais em participar de forma mais decisiva no processo decisório das organizações regionais americanas, a diplomacia parlamentar se tornou uma alternativa estratégica para permitir o desenvolvimento de maior influência desses atores em temas centrais da agenda regional, continental e global.

A partir da emissão de declarações e resoluções parlamentares, do estabelecimento de delegações interparlamentares e da criação de diálogo com funcionários de organizações internacionais, os parlamentares da região têm se posicionado de modo mais ativo em questões internacionais fundamentais, ora acompanhando e reforçando a posição das chancelarias nacionais, ora promovendo uma posição alternativa às mesmas, fortalecendo-se como atores autônomos nas relações internacionais americanas.

3. Diplomacia parlamentar, regionalismo e atores subnacionais

Como indicamos anteriormente, na tradição política dos países americanos as questões relacionadas à política externa são - de acordo com as suas respectivas constituições - uma atribuição exclusiva dos governos nacionais, cabendo aos congressos nacionais apenas a ratificação de acordos e tratados, e a aprovação das representações diplomáticas no exterior. Essa lógica de funcionamento prevaleceu ao longo de boa parte do século XX, com os parlamentares se concentrando nas questões relacionadas quase que exclusivamente à política doméstica.

Encontramos na análise do comportamento desses parlamentares basicamente três temas que os mobilizam para uma maior atuação internacional: conflitos armados relacionados a questões de fronteira e segurança; crises democráticas e violações de direitos humanos; e negociações econômicas e financeiras internacionais. Apesar da diversidade desses temas e dos comportamentos que os estimulam, todos eles estão de alguma forma vinculados à intensificação do fenômeno da globalização a partir dos anos 1980.

As fronteiras mais permeáveis e a facilidade de articulação transnacional, inclusive da criminalidade, suscitaram nos parlamentares a necessidade de articular instrumentos de cooperação para lidar com os desafios apresentados pela globalização, para de forma a encontrar respostas e medidas conjuntas capazes de lidar com a realidade que esse fenômeno coloca. Mas não

são somente as ameaças que mobilizam os legisladores, pois a cooperação regional também está associada à cooperação na área de políticas públicas, especialmente voltadas para tratar de questões de interesse social como desenvolvimento, meio ambiente, direitos e democracia, entre outros.

Dentre as principais características atribuídas às atividades dos atores da diplomacia internacional estão: flexibilidade e informalidade; atuação em múltiplos níveis e camadas, geralmente sobrepostas - as quais variam do local ao global, passando pelo nacional, regional e inter-regional-; e envolvimento de múltiplos atores, pois os parlamentares interagem não apenas com seus colegas, mas também com outras pessoas e entidades nos assuntos mundiais, como representantes do Estado, atores da sociedade civil, micro e macrorregiões etc.

É importante distinguir esses diferentes níveis de articulação: os globais que buscam articulações mais gerais, como a União Interparlamentar (UIP), que por congregar atores muito diversos (todos eles representantes dos parlamentos nacionais), acabam tendo uma ação mais voltada para a troca de informações, articulações e definição de princípios orientadores dos comportamentos, numa lógica de estimular determinadas agendas entre seus participantes; os regionais que na grande maioria estão articulados a processos de integração regional ou acordos multilaterais, mas que também são constituídos pelos representantes dos legislativos nacionais; e os subnacionais, que buscam abrir espaço para legisladores de governos locais ou provinciais que tradicionalmente não possuem atuação internacional.

Atualmente, os parlamentares participam das relações internacionais não restritamente por meio de instituições formais, mas também por meio de redes transnacionais informais (COFELICE; STAVRIDIS, 2014). Por conseguinte, boa parte de suas atividades passou por uma conversão de funções parlamentares formais para tarefas menos convencionais. Dentre elas, conduzir relações diplomáticas paralelas; garantir a difusão de questões morais de suas sociedades; pressionar governos e legislaturas nacionais a adotarem políticas específicas ou ratificarem instrumentos internacionais; fortalecer programas democráticos de arregimentação institucional e cooperação técnica; garantir a confiança e socialização com parlamentares estrangeiros.

As relações diplomáticas paralelas talvez sejam a maior expressão dos constrangimentos da globalização sobre o comportamento dos parlamentares, porque estão fortemente vinculadas ao fenômeno da paradiplomacia, que também é resultado dessa mudança do cenário internacional (VIGEVANI *et al.*, 2005; VIGEVANI; WANDERLEY, 2005). Os gover-

nos subnacionais¹ adquiriram ao longo do tempo espaço reconhecido no cenário político para atuarem internacionalmente e inclusive dentro dos processos de integração. A partir do ano 2000, esses atores ganharam proeminência no Mercosul com a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) e em consequência da ação da Rede Mercocidades (fundada em 1995), e posteriormente com a transformação da REMI no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), em 2004.

Essas instâncias de atuação subnacional são importantes no processo de incorporação da integração regional no cotidiano das sociedades envolvidas, mas estão restritas à participação dos representantes dos poderes executivos subnacionais, sem espaço para que os seus respectivos legislativos se manifestem. Esse fato estimulou a formação de uma articulação paralela desses parlamentares que não possuíam uma instância formal de intervenção, criando a União Parlamentar da América do Sul e Mercosul (UPM), que congrega legisladores provinciais e estaduais dos países do Mercosul e seus associados.

A UPM chama a atenção por dois aspectos principais. Em primeiro lugar porque é uma instância de articulação parlamentar subnacional, o que não é comum ocorrer no caso sul-americano. Normalmente, encontramos na região articulações de segundo nível ou regionais, vinculadas a processos de cooperação/integração ou a temáticas específicas, como no caso do Parlamento Indígena de América (PIA)², cujo propósito é ser um esfera de debate e articulação para tratar das questões de interesse dos povos nativos da região.

O segundo aspecto que chama a atenção para a UPM é o fato dessa articulação estar voltada para a temática regional, estando preocupada com aspectos vinculados ao processo de integração do Mercosul. Nesse sentido, é uma iniciativa que busca uma aproximação com o Parlasul (Parlamento do Mercosul), mas não possui um canal formal de diálogo com este e nem tampouco com os respectivos legislativos nacionais. Encontramos no âmbito subnacional sul-americano o mesmo problema da esfera nacional: não há espaço de participação e influência no processo decisório dos blocos regionais.

Encontramos na região várias experiências de diplomacia parlamentar, com distintas dinâmicas e características que estão descritas e trabalhadas de forma aprofundada nos demais capítulos deste livro, o que interessa destacar

¹ Municípios, departamentos, intendências, estados federados e províncias.

² Para mais informações acessar: https://www4.congreso.gob.pe/grupo_parlamentario/gp_indigena/pia.htm. Acesso em: 8 abr. 2022.

aqui é que esses espaços de participação legislativas mostram-se insuficientes ou inadequados para uma intervenção adequada dos parlamentares nos rumos tomados pelos respectivos processos de integração. Esse distanciamento das decisões desdobra-se em dois efeitos interessantes: descrença e priorização de agendas paralelas.

Conclusões

A análise desenvolvida neste capítulo apontou alguns aspectos interessantes e que serão melhor aprofundados em outros capítulos deste livro. O principal deles é que o debate sobre diplomacia parlamentar se originou e desenvolveu em países parlamentaristas (europeus e Canadá) e nos Estados Unidos. Em ambos os casos, há uma tradição maior de participação parlamentar na política externa dessas nações. A realidade é bem distinta no restante das Américas, onde prevalece a lógica presidencialista e um profundo distanciamento dos parlamentos nacionais do processo decisório sobre as relações exteriores promovidas pelos governos.

Apesar das fragilidades vivenciadas pelas experiências de diplomacia parlamentar nas Américas, houve nas últimas décadas uma proliferação de iniciativas e uma mudança no discurso parlamentar em relação à política externa. Essa aparente contradição pode ser explicada pela realidade conjuntural, pois diante de um mundo globalizado e cada vez mais interconectado fica mais difícil para os parlamentos se aterem a agendas estritamente domésticas. Como a atuação diplomática não faz parte de suas atividades regulares, presenciamos um processo de aprendizagem que tem sido associado ao conceito de Diplomacia Parlamentar.

A Diplomacia Parlamentar nas Américas caracteriza-se por tanto por uma lógica de tentativa e erro, como por uma preocupação em aproveitar as oportunidades e ocupar todos os espaços possíveis, ainda que sem ganhos diretos evidentes. No primeiro caso, percebemos que a ação internacional dos parlamentares não possui um padrão ou uma agenda específica, isto é, de acordo com as oportunidades ou demandas busca-se construir uma estratégia de participação. Quando esta apresenta bons resultados, tende a ser valorizada e ampliada. No entanto, quando os resultados não são positivos, essa participação não é abandonada porque entendemos que a mera ocupação desse espaço já é importante, ainda que seu objetivo original deva ser deixado de lado.

Esse comportamento pode ser claramente verificado no caso dos parlamentos regionais vinculados a processos de integração regional. Embora os parlamentares constantemente se deparam com uma institucionalidade

mais frouxa, tendo sua participação com caráter apenas consultivo e sem capacidade de intervir nas decisões. Ainda assim, há uma valorização desses espaços porque representam oportunidades de articulação e de aprendizado no âmbito internacional que estimulam novas formas de atuação externa ou diplomática nos parlamentares.

Ressaltamos que no caso das experiências sul-americanas de parlamentos regionais, há um consenso entre os parlamentares sobre a importância do estabelecimento desses órgãos, com uma valorização dessas experiências, com raras exceções. No entanto, as divergências e posicionamentos críticos aumentam significativamente quando a questão é a eleição direta para os parlamentos regionais ou mais autonomia decisória para essas instâncias. A explicação está na preocupação com a perda de poder sobre as decisões, assim como o distanciamento que se estabelece com o que ocorre na esfera regional.

Este capítulo discute que, na ausência de canais adequados dentro do processo integracionista, os parlamentares buscam construir em outras esferas internacionais instrumentos capazes de aumentar sua importância no âmbito da política externa e, dessa forma, interferir nas decisões regionais ou fortalecer sua posição e influência em temas regionais e internacionais.

Por fim, frente ao contexto de baixa capacidade de influência decisório dos parlamentares em políticas de integração regional nas Américas, este capítulo procurou identificar as principais iniciativas lideradas por membros dos parlamentos regionais do continente no campo da diplomacia parlamentar. Ao examinar as atividades de diplomacia parlamentar do Parlamento Andino, Centro-Americano e do Mercosul, três áreas de atuação mais recorrentes foram observadas: questões geopolíticas e crises políticas regionais; agendas globais multilaterais; e foros interparlamentares, nomeadamente a Eurolat. Haja vista a incapacidade de influir na agenda de seus próprios projetos de integração regional, em todas essas arenas os parlamentares da região puderam desenvolver atividades independentes dos governos nacionais, demonstrando suas preferências e valores com relação a temas relevantes da agenda do continental e global e trocando informações e experiências com parlamentares tanto das Américas quanto com parlamentares do fora do continente, como no caso dos parlamentares europeus no contexto da Eurolat.

Contudo, a proliferação de parlamentos regionais no continente americano não necessariamente levou a uma maior efetividade da agenda parlamentar a nível regional, nem tampouco garantiu a consolidação e estabilização democrática no continente. Na realidade, pode-se argumentar que a

proliferação de diversos parlamentos regionais, com distintas configurações institucionais, dispersou os trabalhos dos agentes regionais, desconcentrando as atividades parlamentares em instâncias sub-regionais e gerando duplicação e competição com relação a agendas e posições parlamentares em cada um desses foros.

Por outro lado, o fato de que esses parlamentos regionais desenvolveram não somente uma discussão sobre temas de direitos humanos e democracia a escala regional, quanto algumas dessas assembleias passaram a eleger seus representantes a partir de eleições diretas também não levou à consolidação da democracia da região. A forte polarização política identificada em praticamente todos os países da região e a grande instabilidade democrática recente em alguns países da região, como Venezuela e Bolívia, mostram que a plena democratização do continente americano ainda está longe de ser alcançada.

Ainda assim, essa experiência de atuação internacional permitiu aos parlamentares ampliar o diálogo com outros atores, como apontamos na terceira seção deste capítulo, a partir de uma convergência de agendas, como também abriu espaço para a difusão dessa prática para os legislativos subnacionais que tendem a estar mais presos às agendas locais. A criação da UPM pode ser entendida como um desdobramento da criação do Parlasul, estabelecendo uma instância regional para a articulação da esfera legislativa subnacional. Claro que essa iniciativa foi estimulada pela realidade, pois é no âmbito local que a integração e globalização se materializam, gerando efeitos (positivos e negativos) e demandas.

A partir do que foi exposto neste capítulo é possível perceber que o processo de aprendizado parlamentar na área internacional tende a amadurecer à medida que fica mais claro quais são as agendas nas quais os parlamentares conseguem ter maior efetividade, seja influenciando em processos ou decisões, como também ganhando maior visibilidade e reconhecimento como atores relevantes. Com isso, a lógica de tentativa e erro tende a ser superada, por uma ação mais direcionada. Provavelmente, isso trará uma reavaliação sobre os espaços de participação e na necessidade de estabelecer novas estratégias voltadas para a valorização daqueles que se mostram promissores para a diplomacia parlamentar e, talvez, o abandono dos demais. Os parlamentos regionais possuem potencial para serem valorizados, desde que os processos de integração nas Américas consigam superar as constantes crises e as resistências a uma maior democratização.

REFERÊNCIAS

- ALARCÓN, H. P. M. Asambleísta equatoriano. [Entrevista cedida a Karina Lilia Pasquariello Mariano] Quito, 27 jul. 2018. Não publicado.
- CARRIÓN, D. J. S. Asambleísta equatoriana. [Entrevista cedida a Karina Lilia Pasquariello Mariano] Quito, 27 jul. 2018. Não publicado.
- COFELICE, A.; STAVRIDIS, S. The European Parliament as an International Parliamentary Institution (IPI). **European Foreign Affairs Review**, Alphen aan den Rijn, v.19, n.2, p.145-178, 2014.
- CUBA. Venezuela and Colombia debated at 8th EUROLAT plenary session. **News European Parliament**, 4 jun. 2015. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20150604IPR62703/cuba-venezuela-and-colombia-debated-at-8th-eurolat-plenary-session>. Acesso em: 14 maio 2021.
- DAZA, R. Parlamentar Venezuelano. Deputado eleito diretamente ao Parlamento Latino-Americano. [Entrevista cedida a Regiane Bressan]. 09 abr. 2015. Não publicado.
- DECLARAÇÃO DE MONTEVIDÉU. 16 set. 2016. Disponível em: <https://www.integracion-lac.info/es/node/37589>. Acesso: 14 maio 2022.
- FOLLESDAL, A.; HIX, S. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. **JCMS**, Chichester, v.44, n. 3, p. 533–562, 2006.
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. A. Los inicios de la diplomacia parlamentaria en España durante la Legislatura Constituyente (1977–1979). **Espacio Tiempo y Forma**, Madrid, n. 26, p. 403–415, 2014. Serie V, Historia Contemporánea.
- LUCIANO, B. T. O papel do PARLASUL no desenvolvimento da democracia no plano regional, **Revista Parlasur**, Montevideo, p.14-15, 2018.
- LUCIANO, B. T. Inter-parliamentary European Union–Latin American Caribbean (EU-LAC) relations and the increasing political convergence among Latin American regional parliaments (2006–15). **Parliaments, Estates and Representation**, Abingdon, v. 37, n.3, 2017.
- MARIANO, K.; BRESSAN R.; LUCIANO B. T. Regional Integration and Parliamentary Diplomacy: Experiences of the MERCOSUR, Andean and Latin American Parliaments. In: STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Brill, 2017a. p. 309-326.
- MARIANO, K L. P.; BRESSAN, R.; LUCIANO B. T. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 1, 2017b.

MARIANO, K. L. P.; BRESSAN, R.; LUCIANO, B. T. Eleições diretas no Parlamento Andino: a percepção popular sobre a integração regional. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v.11, n.1, p. 245-273, 2016.

MARIANO K. L. P.; LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. **Integração com democracia**: o desafio para os parlamentos regionais. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

MERCOSUL. **El Parlasur le costará al país 438 mil dólares en 2019**. 29 abr. 2019. Disponível em: <https://parlamentomercosur.org/innovaportal/file/16604/1/seleccion-de-noticias-del-mercosur---27-al-30-de-abril-de-2019.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

MORAVCSIK, A. Is there a Democratic Deficit in World Politics? A Framework for Analysis. **Government and Opposition**, Cambridge, v. 39, n. 2, p. 336–363, 2004.

MORAVCSIK, A. In Defence of the “Democratic Deficit: Reassessing the Legitimacy of the European Union”, **JCMS**, Chichester, v. 40, n. 4, p. 603–634, 2002.

PARLACEN. Presidenta del PARLACEN participó en Diálogo SICA-ONU para enfrentar crisis humanitaria en la región Comunicados de Prensa. 12 jan. 2020. Disponível em: <https://parlacen.int/noticias/N3Dqh4knXXmpJrMy4nzu>. Acesso: 28 de março de 2022.

PARLACEN. Pleno del PARLACEN aprueba Declaración de respaldo al gobierno argentino en su reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas. 19 ago. 2015. Disponível em: <https://parlacen.int/noticias/Ndhfj5yvo2q0h8AfMIyY>. Acesso: 28 de março de 2022.

PARLANDINO. Proyecto de Declaracion: Parlamento Andino Rechaza la Ilegitima Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela. **Gaceta Oficial del Parlamento Andino**, ago. 2017. Disponível em: https://issuu.com/elcondor/docs/decisi__n_sobre_venezuela. Acesso: 28 março de 2022.

PARLANDINO. Instrumentos de Pronunciamiento Aprobados: Sesiones Reglamentarias de Marzo de 2012. **Gaceta Oficial Parlamento Andino**, XI Período Ordinario de Sesiones, 2012. Disponível em: https://issuu.com/elcondor/docs/01_gaceta_marzo_2012. Acesso: 28 mar. 2022.

PARLASUL. PARLASUR aprueba calendario de sesiones y prioriza la Agenda 2030 en sus trabajos. **Agencia Parlasur**, 2 abr. 2019. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/16505/1/parlasur/parlasur-aprueba-calendario-de-sesiones-y-prioriza-la-agenda-2030-en-sus-trabajos.html>. Acesso em: 14 maio 2019.

PARLASUL. Islas Malvinas son tema de debate en la EuroLat. **Agencia Parlasur**, 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal>

/v/15821/1/parlasur/islas-malvinas-son-tema-de-debate-en-la-eurolat.html. Acesso em: 14 maio 2019.

PARLASUL. Taiana propone Declaración de beneplácito por resolución de la ONU sobre las Malvinas Argentinas. **Agencia Parlasur**, 15 set. 2017. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14184/1/parlasur/taiana-propone-declaracion-de-beneplacito-por-resolucion-de-la-onu-sobre-las-malvinas-argentinas.html>. Acesso em: 14 maio 2019.

PARLATINO. **Acercamiento entre Parlatino y Agencias de Naciones Unidas**. 25 set. 2015. Disponível em: <https://parlatino.org/news/relaciones-parlatino-agencias-naciones-unidas-mas-estrechas-senadora-alcala/>. Acesso em: 14 maio 2019.

PARLATINO. **Declaración del Parlamento Latinoamericano sobre las Relaciones Diplomáticas de Cuba y los Estados Unidos de América**. Panamá, 17 dez. 2014. Disponível em: <https://parlatino.org/news/parlatino-emite-declaracion-relaciones-cuba-ee-uu/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

PARLATINO. Parlatino demanda soberanía de Argentina sobre Islas Malvinas. **Parlamento latinoamericano y caribeño**, 2 mar. 2012. Disponível em: <http://parlatino.org/news/parlatino-demanda-soberania-argentina-islas-malvinas/>. Acesso em: 14 maio 2019.

SANTANA, E. A. C. Asambleísta equatoriana e presidente da Comissão de Soberania, Integração, Relações Internacionais e Segurança Integral. [Entrevista cedida a Karina Lilia Pasquariello Mariano] Quito, 27 jul. 2018. Não publicado.

STAVRIDIS, S. La Diplomacia Parlamentaria: El Papel de los Parlamentos en el Mundo. **Revista Española de Derecho Internacional**, Madrid, v. 71, n.1, p. 187-206, enero-junio 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17103/redi.71.1.2019.1.07>. Acesso em: 13 abr. 2022.

VÁZQUEZ, F. P. F. Asambleísta equatoriano. [Entrevista cedida a Karina Lilia Pasquariello Mariano] Quito, 27 jul. 2018. Não publicado.

VIGEVANI, T. *et al.* **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/Ed. da UNESP/FAPESP, 2005.

VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. W. **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC/Ed. da UNESP/FAPESP, 2005.

DIPLOMACIA PARLAMENTAR. EXPERIÊNCIA E PRÁTICA NAS AMÉRICAS: O CASO BRASILEIRO

Maria Claudia DRUMMOND

Introdução

Tradicionalmente, nas repúblicas presidencialistas – particularmente nas sul-americanas - sempre coube ao parlamento limitada participação em questões de política externa. Alega-se que as relações exteriores são assunto da alçada dos governantes, que em nada deveriam interessar ao povo. Em razão da imensa complexidade a caracterizar as relações entre Estados soberanos e a delicadeza de que se revestem muitos de seus aspectos, o debate público acerca do assunto era visto como inadequado e até mesmo inconveniente.

Da mesma forma, os estudiosos do Direito Constitucional não parecem perceber qualquer utilidade na participação dos representantes do povo na formulação da política externa dos países. Deixam, assim, de questionar antigas ideias concebidas no contexto de um mundo muito diverso do atual, e seguem atribuindo ao Poder Executivo, com exclusividade, as funções de formulação da política externa e de celebração de tratados.

Porém, a própria natureza das relações internacionais vem passando por grandes transformações. Novos temas foram alçados à agenda internacional, tais como as questões ligadas ao comércio, meio ambiente, propriedade intelectual, serviços e direitos humanos, que ocupam hoje a pauta negociadora ao lado de – e muitas vezes vinculados a - assuntos concernentes à segurança nacional. Nesse quadro, os parlamentares, enquanto representantes do povo, ressentem-se de sua falta de protagonismo na formulação de decisões que, adotadas em foros internacionais, são capazes de afetar profundamente a estrutura produtiva no interior dos países e de causar considerável impacto sobre o dia-a-dia do cidadão (DRUMMOND, 2010).

O presente capítulo pretende examinar a reação dos membros do Congresso Nacional do Brasil a esse estado de coisas. Iniciará com um

apanhado geral das competências do parlamento em matéria de política externa, conforme estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Buscará explorar em seguida o conceito de diplomacia parlamentar à luz da recente literatura acadêmica voltada para o tema. Finalmente, discorrerá sobre diferentes iniciativas tomadas por parlamentares, que visaram a sua participação nas relações internacionais.

O estudo dessas tendências permitirá vislumbrar que perspectivas se abrem para um futuro de maior protagonismo da diplomacia parlamentar nas relações internacionais e, no caso do Brasil, o que já foi alcançado até agora.

Competências do Congresso Nacional em matéria de política externa à luz da Constituição de 1988

A Constituição Federal aprovada em 1988 deve ser analisada dentro do contexto histórico em que se insere, isto é, como uma reação ao regime que se instalara no país a partir do golpe militar de 1964 e que implantará não apenas as já por demais conhecidas restrições às liberdades individuais como também medidas de arbítrio. Não é de se estranhar, portanto, que a Carta Magna aprovada pela Assembleia Constituinte instalada em 1º de fevereiro de 1987, sob a presidência do Ministro Moreira Alves, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, refletisse os anseios por liberdade, há muito represados, de uma sociedade submetida a regime autoritário que durara por duas décadas.

No que diz respeito às relações internacionais do país, a Constituição adotou, em seu art. 4º, os seguintes princípios balizadores:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não-intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – concessão de asilo político (BRASIL, 1988).

E de maneira inédita, a Constituição preconizou, no parágrafo único ao art. 4º, a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos

povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Com efeito, em meio a cenário fortemente negativo no campo econômico, marcado pela moratória da dívida externa decretada em 1987, e pelo agravamento da crise econômica com alta das taxas de juros e da inflação, o processo de integração iniciado em 1986 com a Argentina, e que rapidamente se desdobraria para incluir também o Paraguai e o Uruguai, surgia como um raio de esperança no cenário conturbado do Cone Sul.

A integração fora imaginada também pelos formuladores de nossa política externa como a maneira pela qual o Brasil, enfraquecido pela inflação, faria face ao processo de globalização, que avançava celeremente à época. Desfrutando de vantagens comparativas no mercado regional, o país buscava primeiramente a inserção de seus produtos neste âmbito, com o fito de torná-los melhores e mais competitivos, antes de aventurar-se a lançá-los no mercado globalizado.

Ademais, o fim da Guerra Fria permitira notável expansão do sistema de produção baseado nas premissas capitalistas, com generalizada realocação de indústrias, à busca de vantagens competitivas oferecidas por outros países, como mão de obra barata e regras ambientais menos severas.

Ao mesmo tempo, crescia o número de foros internacionais onde decisões aptas a gerar considerável impacto sobre a estrutura produtiva dos Estados Partes eram tomadas a portas fechadas, exclusivamente por negociadores governamentais, sem qualquer participação de atores como os parlamentos nacionais ou a sociedade civil. Os foros decisórios migravam para além das fronteiras nacionais, escapando, por conseguinte, ao alcance dos instrumentos democráticos de controle, que seguiam confinados aos limites do Estado territorial.

Nesse quadro, a exígua participação dos parlamentos nas relações exteriores tornara-se, nos últimos tempos e não apenas no Brasil, motivo de pronunciada frustração para deputados e senadores. De tema reservado aos governantes e com reduzidas possibilidades de atrair o interesse popular, e, por conseguinte, de seduzir eleitores, a política externa passara a ocupar posição de destaque na vida política nacional. Muitas de suas dimensões equivalem em importância, hoje em dia, às próprias políticas públicas internas, incidindo diretamente sobre o dia a dia do cidadão.

Habermas alerta para o fato de não estar mais o Estado em condições de proteger suas populações contra os efeitos, muitas vezes perversos, de decisões tomadas por outros atores ou contra as reações produzidas por processos originados fora de suas fronteiras. Segundo aquele autor, a legitimação democrática também é prejudicada persistentemente, pois “(...)

quanto mais frequentes e importantes as matérias reguladas por meio de negociação interestatal, tanto mais decisões serão subtraídas a uma formação democrática da opinião e da vontade, as quais normalmente dependem de arenas nacionais” (HABERMAS, 2003, p.107).

Este, enfim, o pano de fundo contra o qual as funções em matéria de política externa foram distribuídas entre os poderes da República pelo texto constitucional de 1988. Ao Presidente da República coube, privativamente, como já dito, a competência para manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, bem como para celebrar tratados, convenções e atos internacionais (BRASIL, 1988, art. 84, incisos VII e VIII). Por outro lado, ao Congresso Nacional atribuiu-se, de forma exclusiva, a prerrogativa de resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (BRASIL, 1988, art. 49, inciso I). E ao Senado Federal coube a competência privativa para aprovar previamente, por voto secreto, a escolha feita pelo Presidente da República dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (BRASIL, 1988, art. 52, inciso IV).

Por outro lado, a falta de previsão constitucional para a participação do Congresso Nacional naqueles casos em que o país decide denunciar um tratado de que é parte gerou críticas entre os estudiosos da Carta Magna, não lhes parecendo acertado que “... a vontade de um único Poder seja suficiente para terminar a vinculação do país em relação a tratado cuja aprovação contou com abono de outro Poder” (GARCIA, 2008).

Não é de admirar, portanto, que o Senador Arthur Virgílio (PSDB-AM), em texto preparado para volume comemorativo dos vinte anos de existência da chamada “Constituição Cidadã” tenha assinalado a pouca atuação do Congresso Nacional em assuntos de política externa. E prossegue:

Analistas e os próprios parlamentares defendem como desejável a participação das Casas legislativas nesse campo, por natureza extremamente sensível. As manifestações e as poucas deliberações, contudo, ocorrem discretamente. Prevalece a retórica no Parlamento, com discursos nem sempre consistentes quanto ao conteúdo. Essa quase nenhuma influência do Congresso sobre o processo de formulação da política exterior do Brasil decorre, sem dúvida, de uma estrutura pouco ágil e, talvez por isso, ineficaz. Eis aí sério entrave para que o Parlamento possa oferecer contribuição, de razoável percentual qualitativo e em tempo, para a formulação e acompanhamento desses assuntos. (VIRGÍLIO, 2008).

Com efeito, o Parlamento vem, na prática, cumprindo o papel de mero “carimbador” de indicações governamentais de chefes de missão diplomática permanente e de tratados internacionais.

Senão, vejamos. Em toda a história recente do Senado tem-se notícia de apenas duas rejeições à indicação presidencial de nome de diplomata de carreira para ocupar a chefia de missão diplomática permanente no exterior. Os fatos, ocorridos em 19 de maio de 2015, durante o governo de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT), e em 15 de dezembro de 2020, durante o governo de Jair Bolsonaro (sem partido), refletiam mais o descontentamento do Congresso com relação ao governo petista, no primeiro caso, e à gestão e a certos comportamentos de Ernesto Araujo à frente do Ministério das Relações Exteriores, no segundo, do que propriamente uma desaprovação dos nomes dos indicados.¹

No que diz respeito à aprovação de tratados, a *práxis* é também a aceitação pelas Casas congressuais do pactuado, conforme os termos negociados pelo Executivo.

Cabe, no entanto, registrar algumas raras ocasiões em que o Congresso impediu, na prática, por meio de apresentação de emendas e outros artifícios regimentais (como a convocação de audiências públicas sobre o tema em análise), o avanço da tramitação da matéria, o que acabou por levar à retirada, pelo Poder Executivo, da Mensagem que enviara ao Congresso encaminhando o ato internacional.

Caso emblemático a ser rememorado, neste contexto, é o da Mensagem nº 296/2001, do Poder Executivo, que submetia à consideração do Congresso Nacional o texto do “Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos nos Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara”, celebrado em 18 de abril de 2000. O acordo fora firmado pelo governo Fernando Henrique Cardoso e enfrentava grande resistência no Congresso, onde alguns partidos, como o PT, consideravam que suas cláusulas feriam

¹ Tratava-se, em primeiro lugar, do Embaixador Guilherme de Aguiar Patriota, indicado para chefiar a Missão Permanente do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos – OEA. Segundo amplamente divulgado pela imprensa, além dos aspectos ligados à política interna que levaram ao resultado da votação no Plenário do Senado, algumas posições assumidas pelo Embaixador ao longo da sabatina na Comissão de Relações Exteriores – em particular sobre a Venezuela – levaram partidos de direita e centro-direita a decidirem pelo voto contrário. E no segundo caso, foi rejeitado o Embaixador Fabio Mendes Marzano, indicado para delegado permanente do Brasil em Genebra, em razão da contrariedade do Senado em relação ao então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Ernesto Araujo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/19/senado-rejeita-indicacao-de-guilherme-patriota-para-a-oea> e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145689/pdf>.

a soberania nacional. Aceita pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara com emendas e salvaguardas, por meio do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1446/2001, a matéria foi submetida à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, que a aprovou eliminando todas as emendas e salvaguardas inseridas pela Comissão de Relações Exteriores.² Os relatórios conflitantes levaram o governo Lula da Silva a cogitar da retirada da Mensagem. Sua tramitação esteve interrompida até 2015, quando a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania votou pela inconstitucionalidade e injuricidade da matéria. Mas somente em dezembro do ano seguinte é que esta foi retirada de tramitação, por força da aprovação de pedido formulado por meio da Mensagem nº 442/2016, do Poder Executivo.

De forma semelhante, versão anterior do Código Aduaneiro do Mercosul havia sido firmada pelo Conselho do Mercado Comum, em Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, tendo chegado a receber a aprovação do plenário da Câmara dos Deputados em 28 de junho de 1995. No Senado Federal, encaminhada à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a matéria foi distribuída ao então Senador Pedro Simon para relatar, em 10 de agosto de 1995. Contendo imperfeições técnicas identificadas pela Consultoria do Senado e sofrendo restrições de setores interessados, esta primeira versão da importante norma para a instalação da união aduaneira aguardou por aproximadamente dois anos o seu exame pela Comissão de Relações Exteriores do Senado, até que o Governo brasileiro finalmente optou por retirar a Mensagem que encaminhara ao Parlamento (DRUMMOND, 2008).

Em suma, dado o quadro jurídico-institucional adverso ao seu acesso à esfera das negociações internacionais e limitado quanto ao seu protagonismo no que diz respeito à formulação e colocação em prática das diretrizes de política externa brasileira, resta aos atores parlamentares apenas o uso da tribuna do Parlamento para manifestar as suas opiniões sobre os temas da política internacional e a participação em instituições parlamentares internacionais, parte do que se convencionou chamar de “diplomacia parlamentar”.

Diplomacia Parlamentar

A mobilização de atores parlamentares na busca de participação nas relações exteriores, é uma resposta à globalização e ao surgimento de orga-

² Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em 18, jan. 2019.

nizações da sociedade civil de âmbitos global e regional, bem como aquelas constituídas em nível nacional e representativas dos diversos setores da estrutura produtiva do país (FONTANA I LAZARO, 2005).

Nada mais natural, portanto, do que o anseio desses atores no sentido de poderem exercer alguma influência no momento das negociações conducentes à *produção* da norma jurídica internacional. Como vimos, tais negociações, confiadas por norma constitucional ao Poder Executivo, são levadas a cabo por agentes governamentais dos Estados nacionais, excluindo dos processos decisórios a participação das populações por meio de seus representantes eleitos.

Tentativas de participação parlamentar nas negociações internacionais despontaram na forma de órgãos parlamentares estabelecidos no âmbito de processos de integração, como o Parlamento Andino (1979), criado como parte da estrutura institucional do Pacto Andino, hoje Comunidade Andina; o Parlamento Centro-Americano (1987), estabelecido como órgão isolado, mais tarde incorporado ao Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), bem como o Parlamento do Mercosul (2006).

Para ilustrar a crescente tendência ao envolvimento dos parlamentos nas relações internacionais cabe citar também, a título meramente exemplificativo, e não exaustivo, as assembleias parlamentares internacionais, como a União Interparlamentar, o Parlamento Latino-Americano, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e outras, criadas particularmente no continente europeu após a Segunda Guerra Mundial, como a da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

A análise das funções efetivamente desempenhadas pelas instituições parlamentares existentes em nível internacional ou regional, com exceção do Parlamento Europeu, leva à conclusão de que tais entidades estão longe de desempenhar as competências clássicas de *representação*, *legislação*, *legitimação* e *controle* atribuídas a um órgão parlamentar à luz da classificação de Maurizio Cotta (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1997).

Com efeito, à exceção de algumas assembleias parlamentares, tais organismos exercem a função de representação apenas parcialmente, porquanto embora sejam os seus membros detentores de mandato outorgado por voto popular, não são eleitos por sufrágio universal direto para exercer representação em nível regional ou internacional; não exercem a competência legislativa, mas por vezes apenas consultiva, não tendo qualquer protagonismo decisivo na proposição e aprovação de normas negociadas em âmbito regional ou internacional; e tampouco desfrutam do poder de controle sobre outras instituições. No caso específico dos parlamentos vinculados a esquemas integracionistas, não detêm poder de controle sobre

as demais instituições da integração – excetuando-se o notório exemplo do Parlamento Europeu.

Em seu relatório de 2006, a União Interparlamentar assinalou a diferença entre diplomacia de Estado e diplomacia parlamentar, tanto no tocante à sua natureza como quanto aos objetivos. Segundo esclareceu,

A diplomat is an envoy of the executive branch and represents the positions of the State. Members of parliament, however, are politicians who hold political beliefs which may or may not coincide with their respective country's official position on any given issue. This allows parliamentarians a margin of flexibility that is denied to the diplomat. They tend to bring a moral dimension to international politics that transcends narrow definitions of the national interest, particularly in their principled support for democracy and human rights. Time and again we have seen that this flexibility allows parliamentarians to debate more openly with their counterparts from other countries and to advance innovative solutions to what may seem to be intractable problems.

Herein lie the origins of the term "parliamentary diplomacy". Far from being a precise term, it now encapsulates all forms of cooperation between parliamentarians. (BEECHAM, 2006, p.172-173).

Diplomacia parlamentar no Congresso Nacional: cooperação, mediação e integração.

No Congresso Nacional Brasileiro, como também na maioria dos parlamentos do mundo, vem crescendo sobremaneira o interesse dos legisladores em estabelecer contato com suas contrapartes de outros países. Nesse contexto, é possível observar a existência de distintas modalidades de atividades que podem ser caracterizadas como diplomacia parlamentar. São elas, a participação de senadores e deputados em assembleias parlamentares regionais ou globais, como o Parlamento Latino-Americano e a União Interparlamentar, no que se poderia chamar de “parlamentarismo internacional” (PUIG, 2005); em grupos de amizade interparlamentares internacionais, configurando a “diplomacia parlamentar de cooperação”; e finalmente, a atuação de legisladores em instituições parlamentares internacionais pertencentes à estrutura institucional de processo de integração de que o país participe. Trata-se, nesse caso, do que poderíamos chamar de “diplomacia parlamentar de integração”.

No Congresso Nacional dá-se, no presente momento, verdadeira proliferação dos chamados grupos de cooperação interparlamentar. Existiam na

Câmara dos Deputados, quando da redação desse capítulo, 94 (noventa e quatro) desses grupos e 25 (vinte e cinco) no Senado.³

Os grupos interparlamentares de cooperação ou de amizade, criados por meio de Projeto de Resolução do Senado ou da Câmara, têm por finalidade incentivar e desenvolver as relações bilaterais entre o Congresso brasileiro e o parlamento de outro país. São, em sua maior parte, compostos por membros das duas Casas do Congresso. As resoluções preveem, em geral, que a cooperação se dará por meio de visitas parlamentares, realização de congressos, simpósios e seminários para o estudo e a solução de problemas; intercâmbio de experiências parlamentares; permuta de publicações sobre matéria legislativa, entre outras atividades.

Mais recentemente, a diplomacia parlamentar vem sendo concebida pelos parlamentares também como mecanismo de mediação de conflitos. No Congresso brasileiro, esta possível vertente da atuação parlamentar internacional despontou como resultado da dramática crise política e humanitária em curso na Venezuela.

Este foi um dos principais temas de política externa a galvanizar as atenções do Parlamento brasileiro nos últimos anos, por razões que uma rápida consulta ao mapa da América do Sul torna bastante compreensíveis.

De fato, a fronteira que separa o Brasil da Venezuela estende-se por 2.199,0 km, abrangendo dois estados da Federação, Amazonas e Roraima. Não é de admirar, portanto, que a grave situação por que passa o país vizinho seja motivo de preocupação não só para os parlamentares brasileiros que representam aquelas duas unidades da Federação, como também para aqueles provenientes de toda a região norte. Segundo revela o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR – há atualmente cerca de 96 mil refugiados venezuelanos no Brasil.

Em 2017, no governo de Michel Temer (MDB – SP), a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado buscou uma forma por meio da qual pudesse contribuir para o apaziguamento das rivalidades políticas na Venezuela. Nesse sentido aprovou, em 03 de agosto de 2017, o Requerimento da Comissão nº 24, de 2017, pelo qual solicitou, *nos termos dos artigos 74 e 75 do Regimento Interno, a constituição de Comissão Externa do Senado Federal com a finalidade de verificar in loco a situação na Venezuela e estabelecer diálogo com todas as forças políticas daquele país, na tentativa de contribuir para mediar o grave conflito que acomete aquela nação irmã e amiga.* (BRASIL, 2017).

³ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos> e em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares>. Acesso em: 14 abr. 2019.

Tratou-se, aqui, de iniciativa da Comissão no sentido do uso da diplomacia parlamentar para a mediação e a solução pacífica do conflito. Contudo, até que ponto estaria este tipo de diplomacia apto ao cumprimento desta difícil missão? Em resposta a consulta encaminhada à Consultoria Legislativa do Senado pelo então presidente da Comissão, Senador Fernando Collor, sobre os meios de solução de controvérsias internacionais e sua relação com a diplomacia parlamentar, opinou o Consultor Tarciso Dal Maso Jardim que

O Mediador ou os mediadores aproximarão os litigantes, propondo-lhes soluções ao conflito, resenhando acordos para a solução pacífica. Trata-se de um ator “amigo” de ambas as partes em conflito, que atua para aproximá-las e para buscar um denominador que convirja posições iniciais. Para tanto, o ator internacional também precisa ser uma personalidade, uma Organização Internacional ou um Estado, ou órgão confiável, mas a tarefa é outra, distinta dos Bons Ofícios. *Um grupo parlamentar brasileiro até em remota hipótese poderia ter essa função, mas dependeria de uma articulação que envolveria a diplomacia de seu País e necessariamente pressupõe um acordo entre as Partes.* Portanto, a resolução da CRE tem o caráter inicial de bons ofícios, pois é unilateral, não pretende se posicionar e nem é precedida de convite ou articulação diplomática. (BRASIL, 2017).

Posteriormente, já na 56ª Legislatura, iniciada em 01 de fevereiro de 2019, foi criada, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores do Senado, Subcomissão Temporária para acompanhar a situação na Venezuela, por meio do Requerimento nº 8/2019, aprovado em 14 de março de 2019. Argumentava o autor da proposta, Senador Marcio Bittar (MDB/AC), ter havido acirramento do conflito na Venezuela com a determinação do fechamento das fronteiras daquele país com o Brasil e a Colômbia para evitar que comboios com ajuda humanitária entrassem naquele país, “o que resultou em forte repressão por parte das forças de segurança ainda leais ao ilegítimo regime de Nicolás Maduro”. E o autor continua:

O Brasil, tanto pela sua posição geográfica quanto pelo peso político que possui, está credenciado para ser um dos mediadores da saída democrática e pacífica do ditador Maduro, em conjunto com os países do Grupo de Lima e demais atores internacionais. Sendo assim, é importante que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

acompanhe o desenrolar da situação venezuelana de maneira ativa e contributiva.⁴

Foi eleito para presidi-la o Senador por Roraima, Telmário Mota (Pros-RR)⁵, cujo estado de origem passa por grave crise com o fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela pelo governo venezuelano, devido à forte interdependência a caracterizar as economias das duas regiões contíguas⁶. Embora o governo brasileiro não reconhecesse a legitimidade do governo Maduro, o Senador realizou viagem oficial à Venezuela, onde foi recebido pelo mandatário, tendo feito gestões no sentido da reabertura da fronteira venezuelana com o Brasil. O Senador, como é de se esperar, não contou com o apoio do governo brasileiro para a iniciativa, que negou empréstimo de avião da Força Aérea Brasileira (FAB) para a viagem.

Por vezes a atuação parlamentar nas relações internacionais do país, ao tentar afrontar a posição oficial da Chancelaria, pode levar os legisladores a se colocarem em situação de vulnerabilidade, até mesmo quanto à sua integridade física.

Nesse contexto, ainda em 2015, a Comissão de Relações Exteriores do Senado, então presidida pelo Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), ferrenho crítico do governo de Nicolás Maduro, aprovou o envio de representantes do colegiado à Venezuela, em reação à prisão de líderes opositores naquele país. À época governava o Brasil a Presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), que, como é sabido, emprestava o seu apoio ao governo Maduro. Comitativa composta por oito senadores da oposição brasileira, todos membros da Comissão de Relações Exteriores do Senado, dirigiu-se a Caracas para manifestar a sua solidariedade a líderes

⁴ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135522>. Acesso em: 25 abr. 2019.

⁵ Eram os seguintes os demais membros da Subcomissão: Senadores Márcio Bittar (MDB/AC); Flávio Bolsonaro (PSL/RJ); Marcos do Val (CIDADANIA/ES); Carlos Viana (PSD/MG) e Chico Rodrigues (DEM/RR). Suplentes: Mecias de Jesus (PRB/RR); Soraya Thronicke (PSL/MS); Jaques Wagner (PT/BA); Nelsinho Trad (PSD/MS); Randolfo Rodrigues (REDE/AP) e Marcos Rogério (DEM/RO). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7927733&ts=1553281882141&disposition=inline>. Acesso em: 25 abr. 2019.

⁶ O Senador relatou ao plenário da Comissão os sérios prejuízos na balança comercial para o estado de Roraima, bem como enormes gastos com termelétricas, da ordem de R\$ 111 milhões por mês, enquanto que o preço da energia fornecida pela Venezuela a Roraima é de R\$ 264 milhões anuais. Disponível em: www12.senado.leg.br. Entrevista do Senador Telmário com a rádio Senado em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/conexao-senador/senador-telmario-mota-se-encontra-com-presidente-venezuelano-nicolas-maduro>. Acesso em 21 abr. 2019.

oposicionistas presos desde o início de 2014, depois de protestos em todo o país contra a administração Maduro. Contando com escasso apoio por parte da Embaixada brasileira em Caracas, a ação dos senadores brasileiros levou-os a se colocarem em situação de risco pessoal, porquanto foram sitiados e hostilizados por manifestantes à saída do aeroporto de Caracas, dentro de uma van.⁷

As duas iniciativas acima citadas ilustram claramente exemplos de diplomacia parlamentar no sentido aludido pelo relatório da UIP, *supra*. Em ambos os casos, atores parlamentares assumiram posição independente e diversa daquela adotada pelo governo brasileiro.

O Congresso Brasileiro no Parlamento do Mercosul: diplomacia parlamentar de integração

A par da participação em grupos interparlamentares, os legisladores brasileiros vêm mostrando crescente interesse em integrar assembleias parlamentares internacionais. Dentre essas, é o Parlamento do Mercosul a que mais tem atraído a atenção de membros do Congresso Nacional.

Por um lado, pode-se supor que tal interesse provenha do fato de que o Parlamento do Mercosul configura a dimensão parlamentar de um processo de integração de que o nosso país participa que, no segundo semestre de 2018, produziu um intercâmbio comercial da ordem de US\$ 303 bilhões, no qual o Brasil foi o maior importador bem como exportador, com participação de 47% e 53% respectivamente, nas trocas.⁸ Estes números demonstram, por si sós, o impacto que o comércio intrabloco pode produzir sobre a estrutura produtiva brasileira. Não é de se estranhar, portanto, o interesse suscitado entre deputados e senadores brasileiros pelo “braço parlamentar” da integração, ainda que o Parlamento do Mercosul não seja dotado de capacidade decisória no processo de integração, da mesma forma que outras assembleias parlamentares internacionais, excetuado o Parlamento Europeu.

Por estar inserido na estrutura institucional criada para o processo de integração do Mercado Comum do Sul, o Parlamento do Mercosul

⁷ Participaram da comitiva os seguintes senadores: Aloysio Nunes (PSDB-SP, então presidente da Comissão); Aécio Neves (PSDB-MG); Cássio Cunha Lima (PSDB-PB); Ronaldo Caiado (DEM-GO); José Agripino (DEM-RN); José Medeiros (PPS-MT); Sérgio Petecão (PSD-AC) e Ricardo Ferraço (PMDB-ES). Disponível em: <http://www.dm.com.br/geral/2015/06/aloyisio-nunes-critica-ambiguidade-do-governo-em-viagem-de-senadores-a-venezuela.html>. Acesso em 20 jan. 2019.

⁸ Ver o *26º Informe Semestral de la Secretaría del Mercosul* em: <https://www.mercosur.int/documento/informe-semestral-de-la-secretaria-del-mercosul/>. Acesso em: 25 abr. 2019.

reveste-se de maior complexidade do que as assembleias parlamentares que não se vinculam a um projeto integracionista.

Com efeito, o seu Protocolo Constitutivo (PCPM) (BRASIL, 2010), aprovado em Montevideu pelo Conselho do Mercado Comum, por meio da Decisão 23/05 de 29/12/2005, contempla aspectos que o aproximam do Parlamento Europeu, também concebido para ser o órgão parlamentar de um espaço regional integrado, mas que, diferentemente do Mercosul, caracteriza-se pela presença de instituições de natureza supranacional.

Entre esses aspectos, cabe recordar o mais importante, isto é, a interlocução com as instâncias decisórias da integração, que lhe é outorgada por vários dos incisos constantes do Artigo 4º do Protocolo, que estabeleceu as competências do Parlamento.

É útil, antes de mais nada, recordar que a lógica a motivar a inclusão de uma instituição parlamentar nos instrumentos da integração do Cone Sul esteve, desde o início, vinculada à importância que os governos conferiam à adesão dos parlamentos nacionais ao projeto integracionista, já que, como vimos, a eles cabe a competência, outorgada por norma constitucional, de aprovar os acordos internacionais. Adicionalmente, e de forma secundária, pode-se atribuir a presença do órgão parlamentar na integração à valorização dos marcos jurídicos da então recém-conquistada democracia nos países membros.⁹

Por seu turno, o chamamento do Artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto, firmado em 1994 (BRASIL, 2010), no sentido de que a Comissão Parlamentar Conjunta, antecessora do Parlamento, acelerasse a tramitação das normas do Mercosul nos parlamentos dos quatro Estados Partes demandava que as representações nacionais buscassem a sua institucionalização e atuação no âmbito das respectivas casas legislativas.

O Protocolo Constitutivo atribuiu ao Parlamento do Mercosul uma função consultiva, que por seu turno, o vincula aos parlamentos nacionais. Trata-se de sua competência mais relevante, que lhe permite opinar sobre as normas negociadas pelas instâncias decisórias da integração. Está contida no inciso 12 do art. 4º do Protocolo, que determina:

12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do

⁹ Ver em Almeida (1992), o Artigo 8 do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento assinado entre Brasil e Argentina em 1988, que previa função consultiva para a Comissão Parlamentar então criada, a cujo parecer seriam submetidas as normas negociadas pelos governos antes de seu envio ao exame dos parlamentos nacionais.

MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa (90) dias a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação.

Se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados a partir de sua aprovação.

Nos casos em que a norma aprovada não estiver de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente literal a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior.

O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excederá cento e oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional.

Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL. (BRASIL, 2010).

Ao vincular também os parlamentos nacionais, o mecanismo da “consulta parlamentar”, criado pelo PCPM, configura inédito experimento no que se refere à atuação de parlamentos regionais em processos de integração.

Como se viu acima, o inciso 12 determina um “dever de casa” para os parlamentos nacionais. Manda que estes criem procedimento preferencial, mais ágil e rápido, para as normas Mercosul que hajam sido adotadas pelo órgão decisório do bloco (Conselho do Mercosul, Grupo Mercado Comum ou Comissão de Comércio), e cujo conteúdo tenha incluído eventuais sugestões constantes de parecer do Parlamento do Mercosul.

Até agora, porém, como veremos abaixo, apenas o Parlamento brasileiro cumpriu o mandato do Protocolo, criando procedimento específico e mais

rápido para a tramitação das normas do Mercosul que tenham sido adotadas em consonância com o parecer do Parlamento regional¹⁰.

As Resoluções nº 1 de 2007 e nº 2 de 2015 do Congresso Nacional: uma contribuição brasileira para a implementação da função consultiva do Parlamento do Mercosul

Conforme assinalado *supra*, nos parlamentos nacionais a consulta parlamentar prevista pelo Artigo 12 do PCPM depende, para ser implementada, da introdução das modificações necessárias no processo legislativo pertinente à aprovação de tratados. Uma vez que a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul é composta de deputados e senadores, o instrumento legislativo adequado para regulamentá-la é uma resolução do Congresso.

Assim, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 1 de 2007, em 24 de julho daquele ano, que dispunha sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, sua composição, organização e competências, posteriormente substituída pela Resolução nº 1 de 2011, modificada pela Resolução nº 2, de 2015-CN.¹¹

Pelo seu art. 3º, inciso I, a Resolução nº 1 de 2007 determinou que todas as matérias de interesse do Mercosul que viessem a ser submetidas ao Congresso Nacional, inclusive aquelas emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul, deveriam ser encaminhadas inicialmente ao exame da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.¹²

Em seguida, o art. 4º estipulou um procedimento diferenciado, em duas etapas, para as normas emanadas dos órgãos do Mercosul que houvessem sido submetidas previamente ao parecer do Parlamento do Mercosul. Em primeiro lugar, a Representação deveria examinar a sua admissibilidade para o trâmite preferencial. Caberia verificar, preliminarmente, se a norma fora adotada pelo órgão decisório do Mercosul de acordo com os termos do parecer emitido pelo Parlamento do Mercosul. No caso afirmativo, a

¹⁰ Acerca da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul e suas funções no Congresso Nacional ver Drummond (2013).

¹¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas>. Acesso em: 27 abr. 2019. O art. 6º da Resolução nº 1/2011-CN determinou a composição da Representação Brasileira, tal como se mantém até hoje: 27 deputados e 10 senadores e igual número de suplentes.

¹² Resultou, tal dispositivo, do trabalho da equipe técnica de ambas as Casas do Congresso Nacional, em estreita colaboração com a Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, à qual cabe secretariar também a Mesa do Congresso Nacional.

matéria seria então submetida ao procedimento preferencial estabelecido nos parágrafos 1 a 5 do art. 4º da Resolução.

Segundo determina o parágrafo 1, as normas sujeitas a procedimento preferencial *seriam apreciadas apenas pela Representação Brasileira e pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado*.

Ademais, atribuiu-se à Representação Brasileira competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, adequação financeira e orçamentária, bem como manifestar-se quanto ao mérito da matéria, podendo solicitar o pronunciamento de outras comissões da Câmara dos Deputados e do Senado.

Uma vez concluída a apreciação da matéria pela Representação Brasileira, o parecer e o projeto de decreto legislativo vão à Mesa da Câmara dos Deputados para numeração e inclusão na Ordem do Dia daquela Casa.

Por outro lado, se, por ocasião do exame preliminar da norma, a Representação Brasileira concluir que esta não foi adotada pelo órgão decisório do Mercosul de acordo com os termos do parecer emitido pelo Parlamento do Mercosul, ela seguirá a tramitação ordinária obedecida pelos demais tratados internacionais, o que implica a sua apreciação por aproximadamente 8 (oito) diferentes instâncias nas duas Casas.

Em suma, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul logrou introduzir modificações na tramitação das normas Mercosul no Congresso Nacional, passando mesmo a desempenhar função antes atribuída à Comissão de Relações Exteriores da Câmara.

Assim, a partir da aprovação e vigência da Resolução nº 1 de 2007-CN, passou a caber à Representação Brasileira e não mais à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, a elaboração do decreto legislativo que tramita nas duas Casas e formaliza a aprovação congressual da norma Mercosul. Deu-se, portanto, a transferência de uma função tradicionalmente desempenhada pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara, à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, o que implica o reconhecimento, pelo Congresso Nacional, da especificidade das normas da integração, quando cotejadas com os demais tratados internacionais levados à apreciação daquela Casa.¹³

¹³ Na realidade, para o Conselho, a inação dos parlamentos nacionais constitui pretexto para não tomar quaisquer iniciativas no sentido da regulamentação do procedimento da consulta prevista pelo inciso 12 do Artigo 4º do Protocolo Constitutivo, o que demandaria a negociação e adoção de regras detalhadas que regulamentassem o diálogo entre o órgão decisório do Mercosul e o Parlamento. Por outro lado, a implementação da competência que lhes ofereceria o ensejo de participar do processo decisório do Mercosul – ainda que com poderes apenas consultivos – segue sem merecer maior atenção por parte dos membros do Parlamento ou de sua Mesa Diretora.

No entanto, passados doze anos desde a instalação do Parlamento do Mercosul, pouco ou nenhum progresso foi feito no que se refere às condições necessárias para que o Parlamento possa cumprir a sua função consultiva, isto é, a adoção de um procedimento preferencial para as normas Mercosul pelos demais parlamentos do bloco e a regulamentação do procedimento de consulta pelo Conselho do Mercado Comum.

Não se pode negar, no entanto, à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul o devido reconhecimento por haver logrado a inserção da dimensão do processo de integração de que o Brasil participa nos procedimentos da produção normativa do Congresso Nacional.

Considerações Finais

As instituições e mecanismos de “diplomacia parlamentar” ou de “parlamentarismo internacional” permitem, a representantes dos parlamentos nacionais, estabelecer mecanismos de cooperação interparlamentar visando a interlocução com parlamentares de outros países. A diplomacia parlamentar, embora pouco considerada pelos estudiosos, desprezada pela imprensa, e mal compreendida pelos próprios parlamentares, poderia desempenhar papel relevante nas relações internacionais. Considerando que aos legisladores é facultada maior liberdade de ação, visto não representarem os governos nacionais, poderiam eles, em muitas ocasiões, contribuir eficazmente para a solução de controvérsias internacionais. Neste contexto, seria útil e pertinente a especialização de parlamentares em temas específicos das relações externas, para que a sua atuação em atividades da diplomacia parlamentar pudessem produzir resultados concretos.

No que se refere à diplomacia parlamentar no Congresso Nacional brasileiro, é patente o interesse e a mobilização dos legisladores na busca de participação em foros parlamentares internacionais, com a criação de uma multiplicidade de grupos interparlamentares de cooperação. Nesse contexto, dentre todas as representações nacionais no Parlamento do Mercosul, foi a Representação Brasileira que mais avançou no tocante à implantação de instrumentos regimentais para possibilitar a consulta parlamentar. Desempenhando um duplo papel ela atua, enquanto colegiado, tanto no âmbito regional, como no parlamento nacional, onde sua presença e funções no processo legislativo estão institucionalizadas por meio de resoluções congressuais.

Esta duplicidade de esferas de sua atuação perdurará até que tenham lugar eleições diretas para Parlamentar do Mercosul no Brasil. Entretanto, por meio de Protocolo Adicional ao PCPM, os Estados Partes decidiram

suspender a realização de eleições diretas para o Parlamento, até que elas possam ser realizadas simultaneamente em todos os países membros, inicia-tiva esta que indubitavelmente representou um retrocesso para a instituição parlamentar do Mercosul.¹⁴

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. de (org.). **Mercosul: Legislação e Textos Básicos**. Brasília: Senado Federal, 1992.

BEECHAM, D. **Parliament and Democracy in the Twentieth-Century: a Guide to Good Practice**. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006. Disponível em: http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. da UnB, 1997.

BRASIL. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Nota Técnica nº 2.359, de 3 de agosto de 2017. **Arquivos da Consultoria Legislativa**, Brasília, 2017. Acesso restrito.

BRASIL. Congresso Nacional. Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. **Legislação e Textos Básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/mercosul-legislacao-e-textos-basicos>. Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp>. Acesso em: 15 jan. 2019.

DRUMMOND, M. C. The Brazilian Parliamentary Delegation to MERCOSUR: Its Functions in the Brazilian National Congress. *In*: COSTA, O.; DRI, C.; STAVRIDIS, S. **Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-parliamentary Institutions**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. Capítulo 5.

DRUMMOND, M. C. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Senado Federal, 2010.

DRUMMOND, M. C. A Constituição de 1988 e o direito da integração. *In*: DANTAS, B. *et al.* (org.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois: os**

¹⁴ Ver Protocolo Adicional ao Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Disponível em: <https://www.mercosur.int/parlasur-estados-partes-acuerdan-la-suspension-de-la-eleccion-directa-de-sus-integrantes/>. Acesso em: 27 abr. 2019.

alicerces da redemocratização. Brasília: Senado Federal: Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. v.1. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/relacoes-internacionais-a-constituicao-de-1988-e-o-direito-da-integracao/at_download/file. Acesso em: 31 mar. 2022.

FONTANA I LAZARO, J. Representatividad Política y Progreso Social: una propuesta interpretativa. *In*: CONGRÈS DE LA COMISSIÓ INTERNACIONAL PER A L'ESTUDI DE LA HISTÒRIA DE LES INSTITUCIONS REPRESENTATIVES I PARLAMENTÀRIES, 53., Barcelona. **Actes** [...], Barcelona: Parlament de Catalunya, 2005. Disponível em: <http://www.ichrpi.info/wp-content/uploads/2017/11/53-CONFERENCE-BARCELONA.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

GARCIA, M. P. P. Direito Internacional: das relações às regulamentações. *In*: DANTAS, B. *et al.* (org.). **Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois: os alicerces da redemocratização. Brasília: Senado Federal: Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. v.1. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/relacoes-internacionais-a-constituicao-de-1988-e-o-direito-da-integracao/at_download/file. Acesso em: 31 mar. 2022.

HABERMAS, J. **Era das Transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

PUIG, L. M. de. El parlamentarismo internacional. Introducció a su historia. *In*: CONGRÈS DE LA COMISSIÓ INTERNACIONAL PER A L'ESTUDI DE LA HISTÒRIA DE LES INSTITUCIONS REPRESENTATIVES I PARLAMENTÀRIES, 53., Barcelona. **Actes** [...], Barcelona: Parlament de Catalunya, 2005. Disponível em: <http://www.ichrpi.info/wp-content/uploads/2017/11/53-CONFERENCE-BARCELONA.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

VIRGÍLIO, A. A política externa e a Constituição de 1988. *In*: DANTAS, B. *et al.* (org.). **Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois: os alicerces da redemocratização. Brasília: Senado Federal: Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. v.1. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/relacoes-internacionais-a-constituicao-de-1988-e-o-direito-da-integracao/at_download/file. Acesso em: 31 mar. 2022.

MEMBERS OF THE U.S. CONGRESS IN INTERNATIONAL PARLIAMENTARY INSTITUTIONS: THE CASE OF THE OSCE PARLIAMENTARY ASSEMBLY

Zlatko ŠABIČ
Fred TURNER

Introduction

Several ways enable the involvement of parliamentarians in international affairs. One of them is participation in diplomacy through international parliamentary institutions (IPIs). The latter are defined as institutions in which parliamentarians co-operate to formulate their interests, adopt decisions, strategies, or programs, which they implement or promote, formally and informally, in interactions with other actors, by various means such as persuasion, advocacy, or institutional pressure (CUTLER, 2001; ŠABIČ, 2008). IPIs receive increasing scholarly attention. They are studied in different ways, e.g. as independent institutions (COFELICE; STAVRIDIS, 2017; STAVRIDIS, 2002) as parts of intergovernmental organisations (HABEGGER, 2005; KLEBES, 1996), global networks (SLAUGHTER, 2004), and regional integration processes (DRI, COSTA, & STAVRIDIS, 2013). New subfields of research have opened up, for example, international parliamentary diplomacy (CUTLER, 2004; STAVRIDIS; JANČIĆ, 2017). Members of the U.S. Congress, an institution considered “the most powerful legislature in the world” (ORVIS; DROGUS, 2018), have a strong record of participation in IPIs. For over 100 years, the U.S. Congress has been a member of the Interparliamentary Union (IPU), the largest and the oldest IPI in the world. It has been involved in the creation of the NATO Parliamentary Assembly (NATO PA), and the OSCE Parliamentary Assembly (OSCE PA). Yet, unlike research on IPIs, analyses about the participation of Congress in these IPIs are scarce. This is not surprising. Almost all IPIs,

including those mentioned above, have only consultative powers. They are rarely in a position to have a direct impact on the policies of states. Furthermore, Members of the U.S. Congress have demonstrated on several occasions that they do not need an ‘intermediary’ to make their presence felt in the international community.¹

This brings us to the central question of this article. If it is true that IPIs do not have a powerful voice in the conduct of international politics and are seen as marginal actors (for the most part, one can agree with this argument²), why does the U.S. Congress show interest in participating in (some of) them? By looking inductively at the history of the U.S. presence in IPIs, the article attempts to show how Members of the U.S. Congress ‘discovered’ IPIs and explore factors that determine their motivation to engage in parliamentary diplomacy there.

In the present analysis, we focus on the OSCE PA as a case study. We do so for two reasons. Firstly, it seems that the interest in parliamentary co-operation within the context of the CSCE/OSCE process has been most consistent, compared to other IPIs with which Congress has established a formal relationship.³ It all began almost five decades ago, with the so-called Helsinki Process in 1975, when the Final Act of the Conference on Security and Cooperation (CSCE) was adopted. In 1976, Congress created the Commission on Security and Cooperation in Europe (widely known as the Helsinki Commission). The Commission was authorized “to monitor the acts of the signatories [of the Helsinki Final Act] which reflect compliance with or violation of the articles of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, with particular regard to the provisions relating to human rights and cooperation in humanitarian fields.”⁴

Although the creation of the OSCE PA has opened up a new chapter in the history of congressional involvement in international affairs, scholars

¹ When the Security Council of the United Nations discusses U.N. reform, it does not confer with the IPU. However, it has done so with the U.S. Congress. In January 2000, the Security Council took an unprecedented step to invite Jesse Helms, a Republican Senator from North Carolina, to the session to discuss the issue of congressional (lack of) support to the United Nations due to an alleged non-implementation of reforms (CROSSETTE, 2000).

² Save for the European Parliament, which co-decides the EU legislation with the Council of the European Union, only a few IPIs have concrete decision- or policy-making powers. An example for the latter are the so-called accession powers of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (ŠABIČ, 2008).

³ As already indicated above, there have been only two such IPIs: the IPU and the NATO PA.

⁴ 22 U.S. Code § 3002. Function and duties of Commission. Accessible at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/3002>. Access on: 15 Feb. 2019.

are yet to analyse this topic. This is the second reason why we focus on the OSCE PA. So far, scholars have mostly focused on the OSCE PA's history, functions, and activities (OLIVER, 1996; CUTLER, 2004; HABEGGER, 2006; SIMÃO, 2014), less so on the relationship between the OSCE PA and national parliaments which in our belief is a vast research gap waiting to be filled. We consider the present article to be a contribution to this endeavour.

The article is structured as follows. After general observations about the presence of the U.S. Congress in international affairs, we elaborate on the conceptualisation of the American presence in IPIs. After this, we look into early considerations by American politicians, experts, and the media about the merits of Congressional participation in IPIs. Here we focus on the IPU, which was created more than a century ago as the key institution for parliamentarians to lobby with states to maintain international peace and security. The IPU continues to be the only IPI with truly global membership.

Following this section, we analyse and evaluate the participation of Members of the U.S. Congress at OSCE PA annual sessions from 1991 until 2018. We have decided to focus on annual sessions as the most important event in the OSCE PA's calendar. In the concluding part, the article discusses the findings and offers points for further discussion. Our research, which relies on the analysis of both primary and secondary sources, greatly benefits from the insights of Fred Turner who was Chief of Staff of the Helsinki Commission from 2007 to 2014.

The presence of members of the U.S. Congress in international affairs globally and regionally

Members of the U.S. Congress travel to sessions of IPIs either because of personal interest or because of the nature of the relationship that the U.S. Congress has with an (inter)parliamentary institution. Thus, Members of U.S. Congress can travel abroad as members of delegations in IPIs with which the Congress has established a formal relationship (such as the OSCE PA today), or they attend, in a personal capacity, meetings of inter-parliamentary networks, with which the U.S. Congress has no formalised co-operation. At the global level, the Parliamentarians for Global Action, one of the most active promoters of democracy, human rights, and fundamental freedoms can be mentioned.⁵ At the regional level, Members of the

⁵ See <https://www.pgaction.org/>. Access on: 17 Mar. 2019.

U.S. Congress participate in ParlAmericas, an interparliamentary network that brings together national legislatures from all parts of the Americas and the Caribbean.⁶

Members of Congress participate in congressional caucuses, which foster co-operation with individual countries around the world, but they also work bilaterally with other national parliaments. Members of Congress co-operate with their colleagues also on the level of national parliaments. In some cases, this has been a long-term co-operation. In the case of U.S. Congress – Canadian Parliament relations, for example, the seeds of co-operation were sowed as early as the 1940s, “when federal legislators in Canada and the US discussed the possibility of establishing a joint committee to address issues related to post-war reconstruction.”⁷ In the 1950s,

[...] a report by US Representatives Frank M. Coffin and Brooks Hays suggested the establishment of some form of Parliamentary consultation between Canada and the United States ... in September 1958, representatives of the US Congress traveled to Ottawa for preliminary discussions with Canadian Parliamentarians. The first annual meeting was held on 9-10 January 1959 in Washington, D.C and federal Parliamentarians from both countries have met at least annually since that time.⁸

Other activities of Members of US Congress include membership in election monitoring groups, membership in ad hoc negotiation teams in a crisis area, in fact-finding missions, etc. (STAVRIDIS; MALAMUD, 2011). Last but not least, Members of the U.S. Congress can also use foreign travel for educational purposes, e.g. by taking part in so-called Congressional Study Groups, organised by the United States Association of Former Members of Congress (FMC).⁹ The variety of ways Members of the U.S. Congress can learn about different countries and participate in international affairs is portrayed in Chart 1 below.

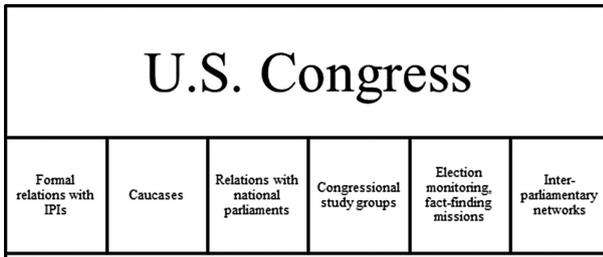
⁶ More information available at: <http://parlAmericas.org/en/about/members.aspx>. Access on: 17 Mar. 2019.

⁷ See <https://www.parl.ca/diplomacy/en/associations/ceus/about>. Access on: 3 June 2019.

⁸ See <https://www.parl.ca/diplomacy/en/associations/ceus/about>. Access on: 3 June 2019.

⁹ According to the FMC, “Congressional Study Groups are non-partisan, non-advocacy legislative exchange programs that allow current Members of Congress and their staffs to learn more about the world [...] On these study tours, bipartisan cooperation can be built, while a better understanding of our closest global connections is formed.” Currently, there are four such groups: on Germany, Europe, Japan and Korea. See: <https://www.usafmc.org/csg>. Access on: 17 Mar. 2019.

Chart 1 – How Members of the U.S. Congress communicate with the world



Source: Author's elaboration.

Several factors influence the dynamics of Congressional activities abroad. The media in particular are worth mentioning, because of their scepticism concerning the benefit of the Member of Congress traveling overseas. Anecdotes, hinting at the ignorance of U.S. lawmakers, or politicians in general, about world history, geography, and international relations are not difficult to find on the internet. Some Members of Congress do not even see the lack of knowledge about the world beyond national borders as a problem. They “boast they have no passport”, because, in their opinion, America is so superior to the rest of the world that they do not need to travel elsewhere (GERSON, 2012). This seems to be in contradiction with the ‘common knowledge’ that American voters believe it is domestic rather than international issues that matter to them. Today, a growing share of Americans show more interest in U.S. activities in the world and, consequently, want to know more about what their representatives do to represent their interests abroad (PEW RESEARCH CENTER, 2017).

Of course, constituents still want their money to be spent wisely. Unlike government officials involved in the implementation of U.S. foreign policy, parliamentarians’ involvement in international affairs, especially when it includes foreign travel needs to be justified to their voters (MULLINS; FARNAM, 2009; GOLDMACHER, 2014; CORBEIL, 2015). However, one should not ignore the fact that Members of the U.S. Congress share the constitutional responsibility with the Administration in the conduct of the country’s domestic as well as international affairs. Members of Congress have ample possibilities to influence American foreign policy. James Scott has illustrated the importance of the Congress by using the example of the implementation of the so-called Reagan Doctrine (SCOTT, 1997). An earlier example of the Congress’ influence

on the conduct of the US foreign policy, with global consequences, is the refusal to ratify the Covenant of the League of Nations by the Republican-dominated Congress.¹⁰ The League's successor, the United Nations, also felt the power of the Congress under the Republican domination after the adoption of the Kassebaum Amendment in 1985.¹¹ Finally, as already mentioned above, the Security Council of the United Nations has invited to its chambers Senator Jesse Helms to discuss with them the issue of the UN reform (LUCK, 2003).

Hence, there is more to foreign travel in general and participation in IPIs in particular than occasional incidents of 'junkets' exposed by the media. Very early on, Marcy and Hansen argued that IPIs may "become instruments for influencing directly the policies of governments" (MARCY; HANSEN, 1959, p.438). In the 1970s, Karns dismissed 'parliamentary tourism' as the main reason for congressional travel. He encouraged scholars to look further into the congressional international involvement (KARNS, 1977). Finally, Carter pointed out that Members of Congress "seek to initiate action on the foreign policy issues they care about rather than to await administration action ... They seek to be 'players' in the foreign policy process and want to be regularly involved in the foreign policy making process" (CARTER *et al.*, 2004, p.280).

So how can one study the presence of Members of the U.S. Congress in IPIs? The literature offers various answers to this question. First, one needs to understand the rationale for creating IPIs as actors in international relations. For the Cosmopolitan Democracy School, there is no doubt why we have IPIs. These scholars point out that a global parliament should be a constituent part of whatever global regime in the future. To accomplish this goal, the world needs to support the parliamentarisation of international affairs. According to Held, regional parliaments (IPIs) can play such a role. In Europe, major progress has been made in this direction (HELD, 1995, p.108). Not only the European Parliament, but also IPIs such as the Parliamentary Assembly of the Council of Europe,

¹⁰ With reference to the refusal of the League's Covenant, it has been argued that Woodrow Wilson shared a good deal of the blame because he negotiated the Covenant without an active participation of the Congress (DORSEY, 1999).

¹¹ Driven by the frustration of having the United States constantly outvoted during the adoption of the United Nations' budget, the Amendment required that weighted-voting be introduced into the budgetary matters of the United Nations and its specialised agencies (Section 143 of the *Foreign Relations Authorization Act*, Fiscal Years 1986 and 1987, 21). This and other actions by the Congress, e.g. the Gramm-Rudman Act of December 1985 (KILGORE, 1986, p.95-96) and the Sundquist Amendment of October 1985 (KILGORE, 1986) triggered a huge financial crisis in the Organisation.

the NATO Parliamentary Assembly, and indeed the OSCE PA are all part of the European institutional architecture. Outside Europe, we see similar trends, albeit less advanced, in Latin America and Africa (DRI; COSTA; STAVRIDIS, 2013). Second, if we assume that cosmopolitan democrats are right in saying that IPIs are part of the process that may lead to a world government, we need to gather more evidence about IPIs: why do they emerge and what is the impact they make. We already have plausible answers in the literature. For example, Slaughter (2004) explains the emergence of IPIs with the theory of disaggregated states, of which parts network with each other around the globe. For IPIs, she uses the term 'legislative networks'. These networks assume specific roles in international processes, e.g. the OSCE PA participates in election monitoring (SLAUGHTER, 2004). As for their impact, Slaughter is rather sceptical. In her view, unless they dispose of formal powers – which they rarely do – IPIs are left with very little they can use to influence international affairs (SLAUGHTER, 2004). However, some authors disagree: by using the social identity theory as complementary to the social constructivist approach, Flockhart (2004) demonstrates that IPIs actually may do a very 'concrete' job with 'concrete' impact. She sees the evidence for her theory in the so-called Rose-Roth Seminars organised by the NATO PA. The seminars were designed to socialise parliamentarians from former socialist countries into ('Western') norms in the critical period of 'ideational vacuum'. Nevertheless, it is difficult not to agree with the argument that without formal powers IPIs need to take a long, tiresome, and often non-rewarding path of advocacy to persuade national and international actors about the merits of their policy proposals.¹²

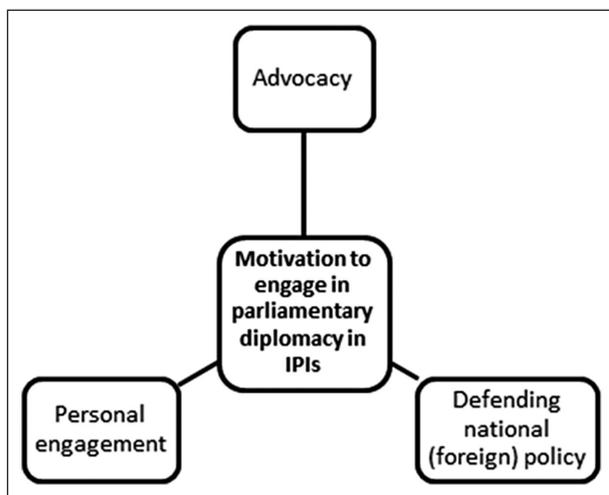
If IPIs are indeed such powerless actors, why has the U.S. Congress decided to join them? It will be argued here that understanding the decisions of national parliaments to join IPIs is complex, and have little to do with the scope of formal powers an individual IPI has. In our view, three main factors motivate a national parliament to get involved in an IPI.

The first factor is advocacy. Each IPI emerges as an outcome of a set of (political, economic) circumstances and developments in a given time and geographical space, where a group of parliamentarians gathers with the purpose to persuade various actors about the merits of policies 'their' IPI. These actors include national parliaments, where their delegates return from an IPI session. However, from the perspective of a national parliament, the stream of advocacy does not necessarily flow only in one direction. It can

¹² See also Šabič (1995) who has analysed the impact of resolutions adopted by the PACE.

also go the other way around, typically when national parliamentarians identify themselves with the position of their national governments on a certain foreign policy issue. In such circumstances, they use an IPI to persuade its members to support or at least not object to the foreign policy of the country where they come from. Defending foreign policy is, therefore, an important factor in motivating national parliamentarians to participate in an IPI. Thirdly, to address international issues promptly, active communication between IPIs and national parliaments must be facilitated. However, no systemic tools can assure this. The relationship between an IPI and a national parliament is likely to depend primarily on the enthusiasm of individual members of the IPI to keep up that relationship. Hence, the personal engagement of individual parliamentarians is another important factor determining whether cooperation between the national parliament and the IPI will be active or passive. The factors that determine the motivation of national parliaments or their members are sketched out in the picture below.

Chart 2 – Determinants of motivation of parliamentarians to participate in IPIs



Source: Author's elaboration.

Of course, the relevance of these factors depends on the case that is the subject of research. For example, in certain IPIs personal motivations of individual parliamentarians may have much stronger explanatory power

than in others.¹³ Further, an IPI in question may or may not be relevant for the foreign policy of a country from which members of an IPI come, etc. Indeed, as will be seen in the present article, the research approach that we have introduced leads to several conclusions that might serve as an invitation for further analysis of the relevance of the OSCE PA for the US Congress. Before entering this discussion, let us first have a look at the IPU.

Early experience – the IPU

In 1889, 55 parliamentarians from nine countries who advocated arbitration as a means for the settlement of international disputes met in Paris to create an Interparliamentary Union (ZARJEVSKI, 1989). Justin R. Whiting, a Democrat from Michigan, was the only American parliamentarian who attended the inaugural meeting of the IPU in Paris, between 29 and 30 June 1889. However, according to Hayne Davis, who served as the Secretary of the American delegation to the IPU, his presence was an important one. For example, Whiting presided over a meeting where a resolution was adopted that parliamentarians would institutionalize their work by holding annual meetings. According to Davis this resolution “gave birth to the Inter-parliamentary Union” (DAVIS, 1907a, p.17-18). Moreover, Davis emphasised that the American Members of Congress played an important role in the the creation of an international system of arbitration. They were the ones who proposed “to constitute an international deliberative body with the power to assemble automatically and periodically ... to formulate a general treaty of arbitration” (DAVIS, 1907a, p.4). He also pointed out that “eminent members of the Union declared ... that American proposition had given new life to the Union by outlining its plan of campaign” (DAVIS, 1907a, p.4).

The American participation in the IPU is more connected with another Member of Congress, namely Richard Bartholdt, a Republican from Missouri. Bartholdt argued that as the rising world power, the U.S. must be involved in matters of peace and security at the interparliamentary level as well and that Members of Congress must take a particularly active role in such an endeavour. He believed that the IPU, as a universal forum focusing on the question of peaceful settlement of disputes, would be limited in its action without American participation (DAVIS, 1907b).

¹³ Sometimes national parliaments are not members of and IPI, yet parliamentarians voluntarily join anyway. One example of such an IPI is GLOBE International. See: <https://globelegislators.org/about-globe>. Access on: 16 Mar. 2019.

The initial enthusiasm about the IPU was enormous in the U.S. Congress. At one stage, the IPU group in Congress numbered over 200 members (DAVIS, 1907b). Such strong participation can be explained by the growing interest of President Roosevelt to advocate an international arbitration regime (THE NEW YORK TIMES, 1904a; THE NEW YORK TIMES, 1904b; THE NEW YORK TIMES, 1904c). However, after the failure of governments to avoid WW I the American position in the world showed signs of change. The U.S. Congress became sceptical about America's involvement in international affairs. Bartholdt's further initiatives to facilitate U.S. efforts to preserve world peace received less and less support from his colleagues in Congress. The biggest manifestation of this reluctance to assume greater responsibility in conducting post-war world politics was the congressional rejection of U.S. membership in the League of Nations. Still, it is fair to say that Members of Congress did not close themselves entirely from considering ways to enhance international cooperation for the maintenance of peace. In 1924, for example, a host of proposals for strengthening the global institutional architecture that would help keep peace and stability in the world were published in congressional materials. The most interesting one was that of Congressman Fiorello Henry La Guardia, a Republican from New York. He proposed to the President of the U.S. to convene a world conference "to outlaw war as an institution or means of settlement of international controversies" (CONGRESSIONAL DIGEST, 1924). This was four years before the 1928 Kellogg-Briand Pact, which banned war as a foreign policy tool.

In the Cold War era, the U.S. Congress continued to participate in the IPU. However, the IPU had transformed itself into a kind of 'United Nations of parliamentarians' where it did not matter whether its members were freely and democratically elected or not. This "new" IPU had changed the American perception of the IPU, from original enthusiasm to contempt.¹⁴ Nevertheless, Members of Congress continued their cooperation with the IPU throughout the Cold War period, although not without difficulties.¹⁵ There was a good reason for that. For all of its faults and failures, the IPU was still the only IPI where Members of Congress could meet their

¹⁴ It was in this ideological context that criticism began to be mounted against the IPU, "the friend of dictatorships and the enemy of liberal values and democratic sovereignty" (BROMUND, 2009, p.3).

¹⁵ The Reagan administration in particular was very adversely disposed against the IPU, but several members of the Republican Party advised against boycotting IPU sessions (ŠABIČ, 2016).

peers and 'peers' from all over the world, irrespective of their ideology and foreign policy orientation. After the fall of the Berlin Wall, the world has changed, but, unfortunately, the IPU has not. Consequently, the question about the U.S. Congress' membership in the IPU was not whether but when it will end.¹⁶

The most important conclusion one can draw from the experience of the U.S. Congress with the IPU is that the motivation of Members of Congress to participate in it has been changing. In the beginning, the IPU had certain significance for the U.S. Congress and its Members, because its mission was related to the peaceful resolution of disputes, which at that time was the current global topic. Furthermore, the activities of the IPU coincided with the US with foreign policy. Namely, at the time the United States, like the IPU, supported the introduction of arbitration as a universal means of dispute settlement and the prevention of wars. The personal involvement of Congressman Richard Bartholdt, who tirelessly defended the importance of the IPU for the US Congress and the international community, was important as well. Over time, however, the motivation for Congress to participate in the IPU declined. The turning point was the outbreak of the Cold War. The IPU responded to the division of the world into ideological blocks by accepting non-democratic countries as its members. By doing this, in the eyes of the US Congress, the IPU had lost its rationale to exist since it was no longer an organisation of democratically elected representatives. As a result, all motivational factors ceased to exist and the Congress finally decided to leave the IPU.

The U.S. Congress and the OSCE PA

The creation of the Helsinki Commission and the CSCE Assembly

In addition to their continuing presence in the IPU, Members of Congress became active in the development of transatlantic relations. They helped to set up a 'parliamentary bridge' between Europe and the U.S. that ultimately led to the creation in 1955 of the 'Conference of Members of Parliament from the NATO Countries.' The first meeting of the first-ever transatlantic IPI took place in Paris in July 1955 (BRUMTER, 1986). However, the Conference, which in 1966 was renamed the North Atlantic Assembly, remained on the margins of inter-

¹⁶ The U.S. Congress terminated its membership in the IPU in 1998.

national (transatlantic) politics throughout the Cold War.¹⁷ It was the events following the signing of the Helsinki Final Act in 1975 that the Congressional impact on the parliamentary dimension of transatlantic relations has left a lasting footprint. In Western Europe and in the United States, the initial resistance to signing the Helsinki Final Act was significant; the document was seen as a “concession to Soviet totalitarianism and regional hegemony” (THOMAS, 1999, p.212). After the Helsinki Final Act had been signed, not many politicians, including those in the United States did not think much of it (THOMAS, 1999). That changed sooner than anybody could have expected. After she visited Moscow just a few weeks after the Helsinki summit, Congresswoman Millicent Fenwick, a Republican from New Jersey, was particularly impressed by the local human rights advocates who urged her to make the Congress pay greater attention to the Helsinki process. Hence, shortly after her return, on 5 September 1975, she introduced a bill proposing that the US Congress established a Commission on Security and Cooperation in Europe, of which task would be to monitor the implementation of commitments by participating states, in particular as regarded human rights (THOMAS, 1999; HOPMANN, 2000). The United States Commission on Security and Cooperation in Europe, known as the Helsinki Commission was created in 1976 with Congressman Dante Fascell, a Democrat from Florida, as its first Chair.

After the end of the Cold War, members of Congress, acting in their capacity as members of the Helsinki Commission, added a parliamentary dimension to the work of the Commission by playing an active part in establishing the CSCE/OSCE PA in 1991 (OLIVER, 1996). The idea itself did not originate from Capitol Hill. It was the U.S. President George H. W. Bush, who at a meeting of the North Atlantic Council in July 1990 urged the setting up of an assembly, as “part of the ‘institutionalization’ of the CSCE.” (OLIVER, 1996, p.1). His initiative was successful. In the London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, the governments of the CSCE participating states agreed that a CSCE parliamentary body would be created, “the Assembly of Europe, to be based on the existing Parliamentary Assembly of the Council of

¹⁷ Decades of the NATO PA's struggle to find rationale for its existence ended in 1991, with the introduction of the so-called Rose-Roth seminars. Their original purpose was to provide training programs for parliamentarians and staff from ex-communist states to promote democratization in the former Soviet bloc. The Rose-Roth seminars have been a success. They are seen as significant contribution to the democratisation of the post-Soviet Europe (ŠABIČ, 2016).

Europe in Strasbourg, and to include representatives of all CSCE [participating] states”.¹⁸ The original proposal came as a surprise to the U.S. Congress, which, according to its account, had not been consulted by the Administration about the idea. Consequently, it voiced its “displeasure and disagreement with the planned new Assembly [and] the strong opposition [...] to basing any new CSCE parliament on the Council of Europe”.¹⁹ The U.S. Congress had a substantive reason to oppose the original idea, for the United States was not a member of the Council of Europe. Instead, Congress preferred the establishment of a completely independent CSCE Assembly, and between July and October 1990, the U.S. position changed due to congressional pressure. The governments eventually agreed in Paris that there was a need for a ‘greater parliamentary involvement through the creation of a CSCE Parliamentary Assembly’. In July 1992, the first session of the OSCE PA (at that time still CSCE PA) took place in Helsinki. As for the Helsinki Commission, it is considered “central to the organization of bicameral U.S. delegations to OSCE PA annual sessions and other meetings, and provides for substantial interaction between Commission staff and the Assembly’s secretariat on issues of common concern”.²⁰

The presence of the U.S. Congress in the OSCE PA

The U.S. Congress has the largest representation in the OSCE PA, with 17 seats (out of 323 in total). Thus far, it has sent so many representatives to OSCE PA annual sessions only once. However, Congress has not at all been absent from annual sessions; quite to the contrary, as the graph below demonstrates.

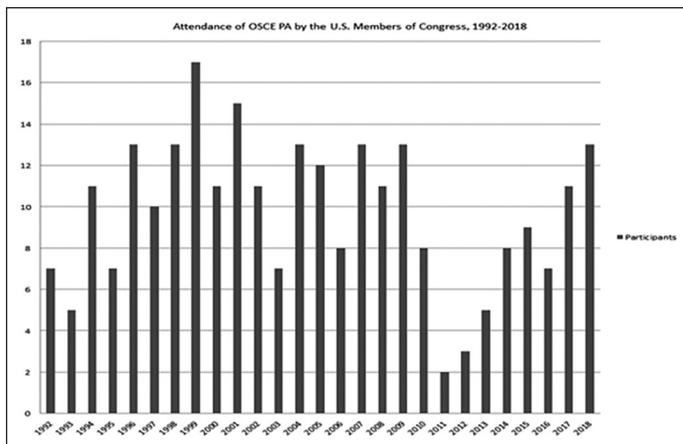
¹⁸ Declaration on a transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (*The London Declaration*), 6 July 1990, para. 22. Available at: <http://www.nato.int/docu/basicxtt/b900706a.htm>. Access on: 1 Apr. 2022.

¹⁹ Background and Evolution of the CSCE Assembly, in Report of the United States Delegation to the First CSCE Assembly, Held in Budapest, Hungary, July 3-5, 1992, p. 3.

²⁰ Parliamentary Diplomacy. Available at: <https://www.csce.gov/about-csce/our-history/parliamentary-diplomacy>. Access on: 1 Apr. 2022.

Members of the U.S. Congress in international parliamentary institutions: the case of the OSCE Parliamentary Assembly

Graph 1 – Participation of Members of the U.S. Congress per OSCE PA Annual Session by several delegates, 1992-2018.



Source: Author's elaboration based on data from the Helsinki Commission.

These figures suggest that the support Members of Congress provide to the OSCE PA is not just declaratory. Congress has sent sizeable delegations – ten or more – to the majority of OSCE PA annual sessions (15). The average attendance of Members of Congress at OSCE PA annual sessions is almost 10 participants per session (9.74), which is more than half (57 %) of the U.S. quota. Between 1992 and 2018, there were only two sessions, in 2011 and 2012, when the attendance of Members of Congress was rather symbolic. In 2011, only two Members of Congress attended the annual session and only three in 2012.

The nature of congressional presence at annual sessions has differed somewhat throughout the years. We can divide it into two periods: the 1990s and post 9/11. In the 1990s, Members of Congress focused on advocating the Helsinki process as an instrument for the stabilization of post-Cold War Europe. Congressman Alcee Hastings, a Democrat from Florida, offered a good reason why was important for Members of the U.S. Congress to participate in the OSCE PA when he commented on the performance of the Assembly in the first decade of its existence. He underscored the dialogue between parliamentarians from OSCE participating states and their ability to draw on each other's experiences, enabling them to “assess developments in conflict resolution within Europe, as well as to form proactive means of approaching a wide range of security issues, including arms control, preventive diplomacy, human rights, and economic security” (HASTINGS, 1999).

However, the events that took place after 9/11 and the ensuing fight against terrorism had some effect on the work of the Members of Congress in the OSCE PA. In 2002 (Berlin), the first OSCE PA annual session after 9/11, 11 delegates attended. Discussions on terrorism dominated the session. In 2003, relations between the U.S. and some of its key allies across the Atlantic because of the controversial Iraq war had been strained. Consequently, and considering certain incidents that demonstrated the prevalent view in the U.S. Congress about the (lack of) European support for the Iraqi campaign²¹ it would not have been surprising if that situation had a negative effect on the interest of Members of Congress in attending the OSCE PA. Yet, that did not happen. Seven delegates attended the annual session in 2003 in Rotterdam, the outcome of which was not 'U.S. friendly', as the discussion in the OSCE PA about the situation in Iraq, and a resolution of the OSCE PA condemning the American treatment of persons held at Guantanamo demonstrate.

At the 2004 Edinburgh annual session, the U.S. presence was more visible, with 13 Members of Congress in attendance. Moreover, the OSCE PA chose to elect an American, Congressman Hastings, as its President. During his tenure (he was re-elected in 2005), the OSCE PA played an important role in U.S. politics. For the first time, the OSCE PA was able to send monitors, albeit with a limited scope, to observe U.S. presidential elections in 2004. A year later, the OSCE PA had its annual meeting in Washington, D.C., which was the first OSCE PA session ever to be held on U.S. soil. This meeting was attended by 12 Members of Congress, alongside Secretary of State Condoleezza Rice and Vice President Dick Cheney.

While Congressman Hastings played an important role in increasing the profile of the OSCE PA in Congress, the motivation for greater participation of Members of Congress at annual sessions at the time was also due to the increasing political isolation of the United States in the international community. At the height of the Iraqi crisis, the White House could not afford to 'cherry pick' forums in which it could explain its foreign policy. How important was the OSCE PA for the U.S. administration at that time could be demonstrated by the fact that as the President of the OSCE PA, Congressman Hastings was in regular touch with Secretaries of State Colin Powell and Condoleezza Rice, and with Assistant Secretary of State for Europe Daniel Fried. It is important to add that the participation of Members of Congress was of great significance also for the OSCE PA. By

²¹ Think for example of the (in)famous decision of the U.S. House of Representatives to replace 'French fries' with 'freedom fries' in its cafeterias, to express anger against the French opposition to the Iraq war (N.N. 2003)

allowing representatives of the OSCE PA to observe the 2004 U.S. presidential elections, the U.S. Congress contributed to the OSCE PA's efforts to extend its election monitoring procedure to all participating states, thereby avoiding the problem of double standards and improving the legitimacy of this important activity.

As tensions between the U.S. and countries sceptical about the American campaign in Iraq subsided, the interest in the OSCE PA by Members of Congress depended much more on the leadership of the Helsinki Commission, i.e. how important it was according to the (co) chairpersons of the Commission to send strong delegations to attend OSCE PA annual sessions. In this respect, the large presence of Members of the U.S. Congress at the OSCE PA's annual sessions in the period 2007-2010 (over 11 delegates on average; 13, 11, 13, and 8 respectively) is connected with an active interest in international affairs by two chairmen of the Commission at the time, Congressman Hastings (2007-2008), and Senator Benjamin Cardin (2009-2010), a Democrat from Maryland. This was in stark contrast with the years 2011-2012 when only three Members of the U.S. Congress attended the Monaco annual session of the OSCE PA 2011, and just two traveled to the 2012 Belgrade annual session.

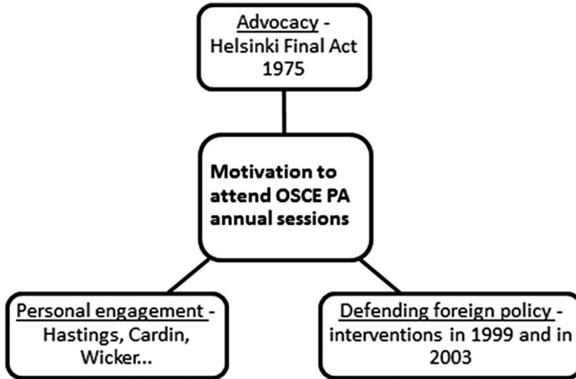
Such a plunge of interest coincides with the then Chairman of the Helsinki Commission, Congressman Chris Smith, a Republican from New Jersey. His relatively limited interest in sending a robust delegation to OSCE PA sessions is connected with his lack of attention to human rights more generally; his focus was primarily on trafficking in persons. With the resumption of the Chairmanship by Senator Cardin, there was a small uptick in the number of delegates in 2013 (five). Increased tensions with the Russian Federation after its annexation of Crimea in 2014 motivated even more Members of the U.S. Congress to attend the Baku annual session in 2014 (eight). Moreover, the resolution adopted at the session, which strongly condemned the Russian Federation for its actions in Ukraine,²² reflected a strong bipartisan determination in the U.S. Congress to take action against unilateral foreign policy moves by Moscow. Indeed, the Helsinki Commission reported that a resolution calling for condemning Russia's annexation of Crimea and Moscow's direct support to separatists in the Eastern part of Ukraine was considered as the most important among

²² See Baku Declaration of the OSCE PA, doc. AS (14) DE. Available at: <https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2014-baku/declaration-2/2540-2014-baku-declaration-eng/file>. Access on: 17 Mar. 2019.

several initiatives tabled by the US parliamentarians present at the Annual Session.²³

To sum up, let us have a look at factors that motivate Members of the U.S. Congress to participate in annual sessions of the OSCE PA.

Chart 3 – The variety of factors that explain the (non)attendance of Members of the U.S. Congress at OSCE annual sessions



Source: Author's elaboration.

As has already been emphasised, the motivation by Congress to increase the parliamentary presence in Europe led to the creation of the NATO PA. But it was the signature of the Helsinki Final Act that led Congress to focus on the implementation of the document, especially in the field of human rights. For this purpose, Congress established the Helsinki Commission in 1976 and has been communicating its views about human rights violations in OSCE participating states ever since. Furthermore, members of the Helsinki Commission took part in negotiations leading to the creation of the CSCE PA (later renamed OSCE PA) in 1991. This was the beginning of the parliamentary dimension of the OSCE.

The U.S. Congress has never missed the annual meetings of the OSCE PA, but the motivation for participation has been changing. In the 1990s,

²³ Cardin, Smith advance security and human rights during annual meeting of European Parliamentarians. Available at: http://csce.gov/index.cfm?FuseAction=ContentRecords.ViewDetail&ContentRecord_id=1148&Region_id=0&Issue_id=0&ContentType=P&ContentRecordType=P&CFID=27475893&CFTOKEN=11adbb1ffeefe61f-0EDCC91E-0FA0-DFE8-E39E284D1D7B0D93. Access on: 18 Mar. 2019.

Members of Congress did not stick out from the majority of other parliamentarians participating in the OSCE PA; they all had worked for the same goal, to promote the Helsinki process across Europe. However, their motivation changed in the late 1990s and early 2000s. Members of Congress did not ‘boycott’ the OSCE PA when heavily contested topics such as the bombing of Yugoslavia in 1999 or the 2003 invasion of Iraq were discussed there. Their continuing participation at OSCE PA annual sessions was valued by the Administration, since the Assembly was one of the few venues in which Washington could discuss, and hear from opponents, about its foreign policy moves. Personal commitment to the OSCE PA also played an important role. Congressman Hastings and Senator Cardin have done a lot to motivate Members of Congress to attend annual sessions of the OSCE PA. During the tenure of Senator Wicker, 11 and 13 Members of Congress attended in 2017 and 2018 respectively.

It is hard to predict whether and for how long the interest in the work of the OSCE PA by Members of the U.S. Congress will continue. With the 2016 election of Donald Trump, a Republican, as the new President of the U.S., and given his profound distrust of multilateralism it seemed particularly relevant to ask a question if that sentiment has been mirrored in the Republican-dominated Congress. Judging by the record under Senator Roger Wicker, a Republican from Mississippi, currently a Chairman of the Helsinki Commission, and a Vice-President of the OSCE PA, the answer is no. The U.S. Congress sent a strong delegation to the OSCE PA 2017 annual session in Minsk (11 members) and even stronger to the most recent annual session in Berlin in 2018 (13 members). It seems therefore that in contrast to the Trump Administration, Members of Congress continue to have a clearer sense of why it is important to be part of international parliamentary cooperation, especially when topical issues are discussed such as Russia, and when controversial issues receive global attention such as the separation of minors from parents (JORDAN, 2019).

Conclusion

The U.S. Congress has (had) formalized relationships with three major IPUs: the IPU, the NATO PA, and the OSCE PA. The IPU was created in 1889 as a part of global advocacy for the peaceful settlement of disputes through arbitration. The latter coincided with the U.S. foreign policy orientation at the time, so it was important for Members of Congress to be present in the IPU in some way. The IPU was useful for Members of the U.S. Congress before WW I, when the U.S. was advocating arbitration

as a means for the settlement of international disputes, and during the Cold War because the IPU was one of the rare international institutions in which American politicians could interact with their counterparts from the Soviet-dominated world. Further, Members of Congress contributed to the development of the parliamentary dimension of transatlantic cooperation by helping to create and revive the NATO PA. Finally, Members of Congress have always attached great importance to the Helsinki process. The Helsinki Final Act (1975), signed by countries from both sides of the Iron Wall, including a political commitment to protect human rights. In response, the so-called Helsinki Commission was created by the U.S. Congress. Its purpose was to put pressure on the non-democratic part of Europe, i.e. it was meant to serve as a framework for Members of Congress to monitor the implementation of human rights standards in the CSCE (OSCE) participating states.

Since 1976, through the so-called Helsinki Commission, Members of Congress followed and commented on political developments in the CSCE/OSCE region. Members of Congress took advantage of the political consensus of CSCE participating states at the end of the Cold War that the Helsinki Process should not be abandoned, and they pushed for a parliamentary institution as a constituent part of the institutional structure of the CSCE (later OSCE). Although the original idea to create a parliamentary institution did not come from Congress, the latter played a major role in establishing the OSCE PA as an independent body within the CSCE/OSCE.

Very few IPIs have any impact on governmental decision-making processes. Neither the IPU nor the OSCE PA is one of them. Yet, as the present analysis demonstrates, even a national parliament with such a wide scope of formal powers and weight in international affairs as the U.S. Congress may see the need for participation in such a 'powerless' IPI. For example, the IPU was detested by American politicians during the Cold War. Yet, some of them were motivated to attend anyway; the IPU was the only forum where Members of Congress could meet 'parliamentarians' from the other ideological camp. Unlike the IPU, the OSCE PA has never been boycotted by Members of Congress, even though parliamentarians with questionable democratic credentials such as those from the Russian Duma sit there. The factors that explain the continuing presence (motivation) of Members of Congress in the OSCE PA vary. For example, conducting parliamentary diplomacy within the OSCE PA was very important for the U.S. Congress after the outbreak of the Iraq war. At that time, the OSCE PA was one of the few forums where American parliamentarians could engage in discus-

sions with other parliamentarians to address 'American' views on this issue. In this respect, the election of Donald Trump as the 45th President of the U.S., a staunch anti-multilateralist, should not be seen as detrimental to the international activities of the U.S. Congress. At the time of writing, our observations of the U.S. Congress' ambitions to participate in international fora lead us to conclude that the Trump Presidency did not seem to be having any particular influence on congressional activities in IPIs so far, including on the OSCE PA. On the contrary. In the light of ongoing international issues, threats posed to democracy as a political system, assuming that personal engagement of (co)chairs of the Helsinki Commission continues, the current Trump administration may be to some measure seen as a factor to get even more members of the U.S. Congress out of the country and working with their colleagues in the OSCE PA.

REFERENCES

- BROMUND, T. R. Why the United States Should Not Join the Inter-Parliamentary Union. **The Heritage Foundation**, Washington, 18 Mar. 2009. Available at: <https://www.heritage.org/europe/report/why-the-united-states-should-not-join-the-inter-parliamentary-union>. Access on: 4 May 2022.
- BRUMTER, C. **The North Atlantic Assembly**. Dordrecht: Martinus Nijhoff Press, 1986.
- CARTER, R. G. *et al.* Setting a Course: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs: In Post-World War II U.S. Foreign Policy. **International Studies Perspectives**, Cary, v.5, n.3, p.278-299, 2004.
- COFELICE, A.; STAVRIDIS, S. Mapping the Proliferation of Parliamentary Actors in the Mediterranean: Facilitating or Hindering Cooperation? **IAI Working Papers Series**, Rome, 2017.
- CONGRESSIONAL DIGEST. Other International Plans to Preserve Peace. **Congressional Digest**, Boyds, v.3, n.9, p.303, 1924.
- CORBEIL, L. B. Taiwan Lobbyist Wrote Republican Party Resolution Calling for More Weapons for Taiwan. **The Intercept**, New York, 24 March, 2015.
- CROSSETTE, B. Helms, in Visit To U.N., Offers Harsh Message. **The New York Times**, New York, 2000. Available at: <http://www.nytimes.com/2000/2001/2021/world/helms-in-visit-to-un-offers-harsh-message.html?scp=2001&sq=Helms,%20in%20Visit%20to%20U.N.,%2020Offers%20Harsh%20Message&st=cse>. Access on: 4 May 2022.
- CUTLER, R. M. The OSCE's Parliamentary Diplomacy in Central Asia and the South Caucasus in a Comparative Perspective. **NIAS Nytt**, Copenhagen, v.2, p.8-9, 2004.

CUTLER, R. M. The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society. *In*: SMITH, G.; WOLFISH, D. (ed.). **Who is Afraid of the State?:** Canada in a World of Multiple Centres of Power. Toronto: University of Toronto Press, 2001. p.201-229.

DAVIS, H. **Among the world's peacemakers:** an epitome of the Interparliamentary union; with sketches of eminent members of this international house of representatives and of progressive people who are promoting the plan for permanent peace which this union of lawmakers has espoused. New York: The Progressive Publishing Co., 1907a.

DAVIS, H. The Inter-parliamentary Union. **New York Times**, New York, 1907b. Available at: <https://www.nytimes.com/1907/01/20/archives/the-interparliamentary-union.html?searchResultPosition=1>. Access on: 4 May 2022.

DORSEY, L. G. Woodrow Wilson's fight for the League of Nations: A reexamination. **Rhetoric & Public Affairs**, East Lansing, v.2, n.1, p.107-135, 1999.

DRI, C.; COSTA, O.; STAVRIDIS, S. (ed.). **The Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization**. London: Palgrave, 2013.

FLOCKHART, T. Masters and Novices': Socialization and Social Learning through the NATO Parliamentary Assembly. **International Relations**, London, v.18, n.3, p. 361-380, 2004.

GERSON, E. To Make America Great Again, We Need to Leave the Country. **The Atlantic**, Washington, 2012.

GOLDMACHER, S. How Lobbyists Still Fly Through Loopholes. **National Journal**, Washington, 2014.

HABEGGER, B. Democratic control of the OSCE: The role of the Parliamentary Assembly. **Helsinki Monitor**, Leiden, v.17, n.2, p.133-143, 2006.

HABEGGER, B. **Parlamentarismus in der internationalen Politik:** Europarat, OSZE und Interparlamentarische Union. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005.

HASTINGS, A. The Organization for Security and Co-operation in Europe. **Congressional Record**, Washington, v. 145, pt. 14, August 4-5, 1999.

HELD, D. Democracy and the New International Order. *In*: ARCHIBUGI, D.; HELD, D. (ed.). **Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order**. Cambridge: Polity Press, 1995. p.96-120.

HOPMANN, T. P. The US and the CSCE/OSCE. **Helsinki Monitor**, Leiden, v.11, n.2, p.20-36, 2000.

JORDAN, M. Family Separation May Have Hit Thousands More Migrant Children Than Reported. **The New York Times**, New York, 2019. Available at:

<https://www.nytimes.com/2019/01/17/us/family-separation-trump-administration-migrants.html?smid=url-share>. Access on: 4 May 2022.

KARNS, D. A. The effect of interparliamentary meetings on the foreign policy attitudes of United States congressmen. **International Organization**, Cambridge, v.31, n.3, p.497-513, 1977.

KLEBES, H. **Die Rechtsstruktur des Europarats und insbesondere der Parlamentarischen Versammlung**; Vortrag, gehalten am 30. April 1996. Saarbrücken: Europa-Institut, Universität des Saarlandes, 1996.

LUCK, E. Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress. In: KRASNO, J. (ed.). **International Relations Studies and the United Nations**. Waterloo, Ontario: ACUNS, 2003.

MARCY, C.; HANSEN, M. A Note on American Participation in Interparliamentary Meetings. **International Organization**, Cambridge, v. 13, n.3, p. 431-438, 1959.

MULLINS, B.; FARNAM, T. W. Congress Travels More, Public Pays. **The Wall Street Journal**, New York, A14, 2009.

OLIVER, S. The OSCE Parliamentary Assembly. **Helsinki Monitor**, Leiden, v.7, n.1, p.42-57, 1996.

ORVIS, S. W.; DROGUS C. A. **Introducing Comparative Politics**: Concepts and Cases in Context. Los Angeles: CQ Press, 2018.

PEW RESEARCH CENTER. **The Partisan Divide on Political Values Grows Even Wider**. 2017. Available at: pewresearch.org/politics/2017/10/05/the-partisan-divide-on-political-values-grows-even-wider/. Access on: 4 May 2022.

ŠABIČ, Z. Parliamentary Diplomacy and the US Congress: The Case of the NATO Parliamentary Assembly. **The Hague Journal of Diplomacy**, Leiden, v.11, n.2-3, p. 235-252, 2016.

ŠABIČ, Z. Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. **Parliamentary Affairs**, Oxford, v.61, n.2, p.255-271, 2008.

ŠABIČ, Z. **International Parliamentary Organs in European Institutional Organisation**: Selected Cases. Ljubljana: CIR Publications, 1995.

SCOTT, J. M. In the Loop: Congressional Influence in American Foreign Policy. **Journal of Political & Military Sociology**, Gainesville, v.25, n.1, p.47-75, 1997.

SIMÃO, L. **The OSCE Parliamentary Assembly and the promotion of democratic governance in Central Asia**: a critical appraisal. Lisboa: Centro de Estudos Sociais, 2014.

SLAUGHTER, A.-M. **A New World Order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

STAVRIDIS, S. 'Parliamentary Democracy': some preliminary findings. **Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics**, v.48, n.2, 2002. Available at: <http://aei.pitt.edu/591/01/jmwp48.htm>. Access on: 4 May 2022.

STAVRIDIS, S.; JANČIČ, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. The Hague: Brill/Nijhoff, 2017.

STAVRIDIS, S.; MALAMUD, A. **Parliaments and parliamentarians as international actors**. Farnham: Ashgate, 2011.

THE NEW YORK TIMES. **To ask powers to intervene**. New York, September 11, 1904a.

THE NEW YORK TIMES. **Powers Asked to Stop the Russo-Japanese War: IPU Urges Offer of Mediation**. New York, September 14, 1904b.

THE NEW YORK TIMES. **Roosevelt to Call Congress at Hague: Will Ask Nations to Take Up Arbitration Question Again**. New York, September 25, 1904c.

THOMAS, D. C. The Helsinki Accords and Political Change in Eastern Europe. *In*: RISSE, T.; ROPP, S. C.; SIKKINK, K. (ed.). **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 205-234.

ZARJEVSKI, Y. **The People Have the Floor: A History of the Inter-Parliamentary Union**. Dartmouth: Aldershot, 1989.

DIPLOMACIA PARLAMENTARIA: UNA EXPERIENCIA MEXICANA Y SUS LECCIONES¹

Arturo Magaña DUPLANCHER

Introducción

Si bien entre la academia en México parece forjarse un creciente reconocimiento a la diplomacia parlamentaria como una actividad que produce importantes beneficios a la política exterior y las relaciones internacionales del país así como a la calidad misma del trabajo legislativo, es evidente que no ha avanzado lo suficiente para remontar la imagen negativa que la equipara con el llamado “turismo parlamentario”. En el contexto de la alternancia en el poder presidencial del año 2000, la imagen de la diplomacia parlamentaria se vio beneficiada por un proceso doble de democratización y de mayor apertura internacional del país. Su instrumentación se vio impulsada también por una multiplicación de órganos y foros parlamentarios internacionales generada por un entusiasmo sin precedente, a nivel global y regional, durante la primera década del siglo XXI.

Sin las amplias mayorías legislativas, que quedaron atrás a partir de 1997 en ambas Cámaras del Congreso Mexicano, se fue abriendo paso la noción de que la diplomacia parlamentaria ofrecía espacios para, al menos: 1) Entablar un diálogo complementario para ampliar los alcances de la diplomacia tradicional en defensa y protección de los intereses nacionales especialmente, aunque no solamente, en momentos o circunstancias

¹ Fragmentos de este artículo deben mucho a investigación previa realizada por el autor y retoman ideas y pasajes del texto Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “México y la Diplomacia Parlamentaria: Ámbitos de acción, relevancia actual y tendencias globales”. Serie Documentos de Análisis 5. Marzo de 2015. México y de las presentaciones que el autor realizó para el seminario auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer y la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) “Diálogo entre la academia y los tomadores de decisiones de las relaciones internacionales en México”, Guadalajara, México, 17 de octubre de 2018 y la Primera y Segunda edición del Foro sobre Diplomacia Parlamentaria llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina, bajo el auspicio de la Cámara de Diputados de ese país y la Fundación Hans Seidel en 2017 y 2018.

de crisis; 2) Intercambiar experiencias legislativas y de política pública, recabar información técnica y compartir esquemas de control, monitoreo y supervisión de la actuación gubernamental y el fortalecimiento institucional en distintas dimensiones para resolver problemas comunes; 3) socializar el contenido y la relevancia de los instrumentos internacionales en negociación con el fin de contar con mayores elementos de análisis durante el proceso de aprobación legislativa, 4) profesionalizar, capacitar y contribuir a la formación de los legisladores y los Parlamentos mismos en el aprovechamiento de las oportunidades de la interacción internacional y 5) institucionalizar nuevos mecanismos internacionales que integren la dimensión legislativa a la intergubernamental en beneficio de una agenda global más incluyente.

No sólo se pusieron en marcha proyectos relevantes para la institucionalización de un respaldo y asesoría legislativa profesional y no partidista para la diplomacia parlamentaria – señaladamente la creación del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República en 2011- sino que se realizó un esfuerzo sin precedente para fortalecer la diplomacia parlamentaria lo que llevó a numerosos legisladores mexicanos a presidir, por primera vez en décadas, múltiples organismos y foros parlamentarios internacionales. La intensa actividad en la materia, sin embargo, no estuvo acompañada de una estrategia de comunicación suficiente para evitar la “mala prensa” que recibieron viajes, erogaciones y deliberaciones que, en ocasiones, se antojaron lejanas a las preocupaciones y necesidades más directas de los ciudadanos.

En fechas recientes una nueva Legislatura, con abrumadora mayoría de un partido político, ha comenzado a promover una visión más bien restrictiva de la diplomacia parlamentaria de la mano de dos premisas: 1) la de la austeridad presupuestal y por tanto la urgencia de un ajuste en el gasto destinado a esta actividad considerada “no fundamental”, y 2) la de una representación acorde con la nueva circunstancia en el Congreso: una amplia mayoría de una fuerza política que hace recordar la hegemonía del PRI previa a 1997.

Efectuar un brevísimo balance de poco más de dos décadas de diplomacia parlamentaria en México bajo un contexto democrático, explicar los orígenes de un cambio reciente en la percepción sobre la diplomacia parlamentaria y las lecciones que entraña para su futuro, así como formular algunas recomendaciones a partir de ejemplos internacionales relevantes, son los objetivos fundamentales de este capítulo.

Diplomacia parlamentaria, democracia y globalización: premisas, conceptos y nociones jurídicas fundamentales para el caso mexicano

Uno de los más importantes pensadores sobre el fenómeno de la diplomacia parlamentaria en América Latina y el Caribe fue el ex Senador y ex Secretario de Relaciones Exteriores mexicano Fernando Solana. Para Solana, la diplomacia parlamentaria evoca por igual la “intervención o participación del Poder Legislativo y sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado así como el principio de las relaciones institucionales e informales que lo vinculan a los Poderes Legislativos de otros países y a sus miembros.” (SOLANA, 2000, p.35). Esta definición, sin embargo, presenta un problema obvio y es que no separa las funciones de control que ejerce el Senado de la República como Cámara de análisis de la política exterior mexicana y las actividades que propiamente resultan del ámbito de las relaciones internacionales del Congreso.

El propio Solana admite que esta especie de confusión dimana de un desarrollo histórico concreto. A partir de 1997 cuando ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso –una situación hasta cierto punto aplicable hasta la actualidad- se considera que el Poder Ejecutivo pierde un monopolio del poder en el proceso de toma de decisiones de política exterior. A partir de entonces, el Poder Legislativo amplía su margen de autonomía frente al Ejecutivo y especialmente “la acción del Senado de la República en materia de relaciones exteriores trasciende, con mucho, el limitado ámbito de las funciones de análisis y aprobación” (SOLANA, 1996, p. 204). Estas funciones, establecidas en el artículo 76 constitucional tienen que ver, en primer lugar, con la responsabilidad de analizar la política exterior que el Ejecutivo Federal desarrolla (DÍAZ; HUERTA, 2003) y, en segundo lugar, de aprobar los tratados internacionales firmados por el Ejecutivo, ratificar los nombramientos diplomáticos y de consulados generales que realice el Presidente así como autorizarlo a proceder en la salida de tropas nacionales o el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.

En cualquier caso, de la mano de lo que Rafael Velázquez Flores y Karen Marín Hernández (2010, p.86) definen como “las actividades que, de manera independiente, realiza el Congreso Mexicano en su conjunto o los senadores y diputados por su cuenta en el ámbito internacional”. En este grupo caben aspectos relacionados con, por ejemplo, la conformación de un grupo de amistad, la institucionalización de una reunión interparlamentaria o bien la participación de los legisladores en organizaciones internacionales de integrantes de Poderes Legislativos -como la Unión Interparlamentaria-

o bien en organizaciones y foros intergubernamentales (VELÁZQUEZ FLORES; MARÍN HERNÁNDEZ, 2010).

En el caso que nos ocupa, y muy probablemente en otros en América Latina, los estudiosos del fenómeno han vinculado con cierta regularidad el surgimiento y la conformación de una diplomacia parlamentaria ahí donde se han vivido transiciones democráticas que han devenido en regímenes políticos pluralistas y gobiernos emanados de la alternancia en el poder. Para la también ex Canciller y ex Senadora mexicana Rosario Green, la diplomacia parlamentaria permite que se proyecte una visión más equilibrada y democrática de los países participantes que la que se vislumbra a partir de las relaciones diplomáticas convencionales (GREEN, 2011). En esto coincide con Isabel Allende quien, en un artículo relativamente reciente, argumenta que la diplomacia parlamentaria permite un diálogo más directo e informal, lo que amplía los esquemas estructurados de la diplomacia tradicional y por lo tanto resulta complementaria a la diplomacia clásica articulando intereses, a veces con mayor eficacia, sean estos políticos, sectoriales, comerciales o culturales (BUSSI, 2014). A ello se refiere también Miguel Ángel Orozco Deza como la “naturaleza coadyuvante” de la diplomacia parlamentaria (DEZA, 2001).

Para la perspectiva mexicana, en ese sentido, está claro que las relaciones internacionales de los Congresos es una consecuencia y manifestación del proceso de globalización, democratización y separación de poderes que ha venido experimentando el país en las últimas décadas y por tanto coincide con otras perspectivas, como la neerlandesa, donde Frans W. Weisglas y Gonnje de Boer, la definen como el “amplio espectro de actividades internacionales emprendidas por los parlamentarios para estimular el conocimiento mutuo entre países y Parlamentos, cooperar en el diseño de mejores mecanismos para el control de los gobiernos, la representación popular y la legitimidad de las instituciones democráticas” (WEISGLAS; BOER, 2007, p. 93-94).

En el fondo, la perspectiva mexicana plantea que la diplomacia parlamentaria ofrece lo mejor de dos mundos. Por un lado, la posibilidad de desahogar una agenda particular del Congreso en su conjunto, y en el caso de la naturaleza bicameral del nuestro, de cada Cámara. Por otro lado, incorpora el objetivo de complementar la política exterior del país en una formulación de Estado (CARRILLO, 2004). Algunas voces incluso van más allá y, como afirma la diputada mexicana Gabriela Cuevas, presidenta de la Unión Interparlamentaria, sustentan que la diplomacia parlamentaria surge como una poderosa herramienta frente a las necesidades de una agenda “interméstica”, a caballo entre la política exterior y los asuntos domésticos,

que en la práctica ha dejado a la diplomacia tradicional “completamente rebasada” (CUEVAS, 2018).

Algunas de estas premisas están presentes, de una u otra manera, en el marco jurídico que la regula en México. El Reglamento del Senado define, por ejemplo, en su artículo 280 a esta actividad como aquella “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” (MEXICO, 2010a). Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados señala en su artículo 269 que “la diplomacia parlamentaria es la actividad desarrollada por la Cámara, por sí o como parte del Congreso de la Unión; que realizan las diputadas y los diputados con sus contrapartes del mundo en el ámbito de las relaciones internacionales” (MEXICO, 2010b). Para tal efecto, señala, “es un instrumento que se desarrolla mediante el diálogo, el debate, la negociación, el estudio, la confrontación y la conciliación de posiciones y el acuerdo para adoptar resoluciones, declaraciones, posicionamientos, lineamientos de acciones o políticas de manera conjunta o en coordinación, con el apoyo o respaldo de otras instancias gubernamentales” (MEXICO, 2010b). Por su parte, la fracción II del mismo artículo es enfática cuando sostiene que el objetivo último de la diplomacia parlamentaria es “coadyuvar en la promoción, defensa y fortalecimiento de interés nacional en el exterior” (MEXICO, 2010b).

Cabe mencionar que si bien existen numerosos antecedentes de la praxis de la diplomacia parlamentaria previa a 1999, no fue sino hasta entonces que una reforma la ubicó en la Ley Orgánica del Congreso General. Conforme a los artículos 22, 66 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso General, la conducción de la diplomacia parlamentaria corresponde al Presidente de la Mesa Directiva en cada Cámara.

En este ámbito la Mesa Directiva del Senado, de acuerdo con los artículos 282 y 283 de su Reglamento, coordina los apoyos técnicos y administrativos que se requieran para el desarrollo de las actividades de diplomacia y de relaciones internacionales, con tal finalidad se encarga de establecer las bases de coordinación necesaria con los órganos competentes de la Cámara de Diputados para desahogar conjuntamente las actividades del Congreso de la Unión en estas materias; aprueba las delegaciones del Senado que participan en eventos internacionales; propone al Pleno las reglas de integración y funcionamiento de las representaciones en las que participan los senadores, así como la agenda internacional del Senado en consulta con la Junta de Coordinación Política. También propone al Pleno los acuerdos

relacionados con la participación del Senado en organismos interparlamentarios o en la formación de grupos de amistad; recibe los informes de participación de tales representaciones y delegaciones; y lleva a cabo las actividades inherentes a las relaciones internacionales a cargo del Senado.

Por su parte, el artículo 284 del mismo ordenamiento señala que el Presidente de la Mesa es el encargado de coordinar el desahogo de la agenda internacional en conjunto con los órganos de la Cámara de Diputados; además representa al Senado en las reuniones internacionales; y atiende, con el apoyo de la Mesa y de la Comisión de Relaciones Exteriores que corresponda, a las delegaciones de parlamentarios y a funcionarios de otros países, representantes de organismos internacionales o personalidades distinguidas, que visitan al Senado.

La Diplomacia parlamentaria del Senado mexicano

En términos generales, la diplomacia parlamentaria en México representa una actividad reciente. Si bien existen algunos antecedentes como la participación de México en la Unión Interparlamentaria desde 1925 y la realización de reuniones interparlamentarias México – Estados Unidos efectuadas a partir de 1961, la gran mayoría de actividades del Senado en materia de diplomacia parlamentaria se desarrollaron a partir de hace poco más de dos décadas. Ello incluye, por ejemplo, el ingreso de México al Parlatino en 1987 y más recientemente su participación en la Red Parlamentaria Global de la OCDE en 2011 o bien el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe en 2012.

Hoy en día, el Senado mexicano es parte de alrededor de 25 organizaciones parlamentarias internacionales, es observadora de foros regionales en América Central y Europa, atiende año con año un número creciente de visitas protocolarias y emprende giras de trabajo a otros Parlamentos con cada vez mayor regularidad.²

En los últimos años, Senadores mexicanos han ocupado las Presidencias de *Parlamericas*, de la Red de Mujeres Parlamentarias y de la Comisión Parlamentaria Mixta México – Unión Europea. México ha asumido la

² En 2007 se tuvo un registro de 52 visitas protocolarias al Senado, en 2009 esta cifra se incrementó a 58 y en 2013 se contabilizaron 85. Ver: Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias. *La Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República en la LX Legislatura*, Septiembre 2006, México, Senado de la República, agosto 2008; y Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *La Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República*, México, Senado de la República, Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LXII Legislatura, agosto de 2013.

presidencia del Parlatino en dos ocasiones, ha ocupado tres lugares en su Junta Directiva y ocupó el Secretariado General de dicho organismo. Asimismo, ha mantenido la presidencia y la vicepresidencia de la Confederación Parlamentaria de las Américas cuya Secretaría Ejecutiva se encuentra en nuestro país. Igualmente, luego de una campaña sin precedentes, una ex Senadora y actualmente Diputada Federal, fue Presidenta de la Unión Interparlamentaria para el periodo 2017-2020.

Por otra parte, nuestro país ha sido sede de importantes reuniones como el Foro de Consulta de Presidentes de Parlamentos del G-20, la Confederación Parlamentaria de las Américas, el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centro América y la Cuenca del Caribe y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, reuniones anual del Foro Parlamentario Asia Pacífico, GLOBE, el Grupo de Mujeres Parlamentarias, el Foro Parlamentario Iberoamericano y la Comisión de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico, entre otros.

En el ámbito bilateral, las acciones de la diplomacia parlamentaria se han desarrollado a través de reuniones interparlamentarias con un creciente número de países entre los que destacan Estados Unidos, Canadá, Guatemala, Argentina, España, Brasil, Chile, Cuba, El Salvador y Costa Rica.

Por otra parte, la condición de México como observador en organismos regionales ha permitido a los representantes mexicanos exponer su posición ante ciertos temas. El *status* de observador ha representado para los legisladores mexicanos dos oportunidades importantes; la primera relacionada con allegarse directamente de información sobre actores internacionales que le resultan estratégicos y, la segunda, con la posibilidad de establecer vínculos con actores clave a través de su presencia en esos organismos. México, como miembro observador del Parlacen, ha logrado incidir oportunamente sobre políticas de integración económica y comercial en algunos países centroamericanos a propósito de la negociación del Tratado de Libre Comercio único con Centroamérica en vigor desde 2013 así como otros temas cardinales para la infraestructura y administración de la frontera sur. En el segundo caso, México ha encontrado en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, por ejemplo, una plataforma de comunicación con actores clave con incidencia sobre las relaciones bilaterales en distintos países del continente.

Entre los temas que el Senado Mexicano ha impulsado en los foros internacionales se encuentra el desarme, la no-proliferación de armas nucleares, el medio ambiente, los objetivos del desarrollo post 2015 y el

empoderamiento de las mujeres. Recientemente, México ha traído a la discusión el tema de niños migrantes no acompañados tanto en el marco de la Unión Interparlamentaria como en el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe. Uno de los aspectos más significativos de la participación de México en este último foro es el compromiso colectivo para iniciar un proceso de armonización legislativa en materia de derechos de las personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres, niñas, niños, adolescentes y migrantes (CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES, 2015).

Por su parte, otras reuniones parlamentarias han significado para México un impulso importante a la sensibilidad y voluntad política de los legisladores ante ciertos temas; como el de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en el ámbito de GOPAC y FOPREL. También, a partir de la aprobación de la Ley General de Cambio Climático, México se convirtió en el segundo país en contar con una ley de este tipo además de Gran Bretaña lo cual estimuló una destacada posición en la materia en foros parlamentarios internacionales que ha sido objeto de reconocimiento por parte de GLOBE International. Adicionalmente, a través de su participación en la APPCED, el Senado de México ha establecido, también, comunicación con parlamentarios de Asia Pacífico en la consecución de agendas en materia de desarrollo sustentable.

A partir de lo expuesto en este capítulo surgen una serie de interrogantes en torno a ¿cuáles deben ser las estrategias idóneas para normar la intervención en un foro u otro?, ¿cuáles son las prioridades para establecer y participar en reuniones interparlamentarias?, ¿qué tipo de mecanismos debieran procurarse para establecer estrategias integrales en materia de diplomacia parlamentaria? y si ¿existen criterios o estándares para la participación de delegaciones parlamentarias en el ámbito internacional? En efecto, para G. Hamilton, Secretario General del Senado de los Países Bajos, todos los Parlamentos democráticos se preguntan con cierta frecuencia lo que significa para ellos la diplomacia parlamentaria, cuáles deben ser sus prioridades en este ámbito y si han o no organizado estas actividades de manera tal que se garantice un resultado positivo (CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES, 2015). Pero, más importantes aún, son ya numerosos los Parlamentos y Congresos del mundo que se han venido planteando la cuestión de qué diseño institucional y concretamente que tipo de órgano de asesoría parlamentaria resulta ideal para desarrollar sus responsabilidades y facultades en materia de diplomacia parlamentaria.

Origen, desarrollo y actualidad de los órganos de apoyo a la diplomacia parlamentaria: el caso del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

En el caso del Senado, la necesidad de un cuerpo de asesores y profesionales para asistir en las tareas de diplomacia parlamentaria fue, en principio, cubierta por una Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias del Senado que fungió más como una oficina administrativa, de protocolo y logística durante cuatro Legislaturas, a saber: LVIII, LIX, LX y LXI (2000-2012). La tarea paralela de creación de un Servicio Civil de Carrera en el Senado (MEXICO, 2002) – puesto en marcha en 2002 mediante la aprobación de un Estatuto y las crecientes responsabilidades en la materia, obligaron a esta instancia a hacer esfuerzos, no siempre exitosos, para remontar vicios burocráticos, políticos y administrativos de toda índole a saber, por ejemplo: 1) la creencia por parte de los Senadores que esta institución tenía por cometido principal organizarles viajes y giras nula o exiguamente justificados mucho más insertos en una agenda de recreo (“el viaje internacional como premio”) o de consecución de intereses político-partidistas-personales y acompañarles en ellos; 2) la incorporación de personal no calificado mediante la designación directa por parte de los integrantes de los órganos de gobierno y obedeciendo a un sistema de cuotas partidistas; 3) la aún muy enraizada percepción que tratándose de compromisos internacionales de los legisladores el trabajo sustancial es meramente de enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores y 4) la competencia informal entre distintas instancias –los órganos de gobierno, las Comisiones, las coordinaciones de los grupos parlamentarios- por recibir la atención y los servicios de esa oficina o bien por tener precedencia sobre las otras en las actividades de diplomacia parlamentaria susceptibles de recibir el apoyo de esa oficina.

En cualquier caso, resultaba evidente que una parte sustancial en la práctica de una diplomacia parlamentaria profesional era contar con investigación propia, asociada a la agenda legislativa y con fuentes, datos y criterios independientes del Ejecutivo para llevar a cabo las funciones tanto de control como de representación en el ámbito internacional (DUPLANCHER, 2017).

De acuerdo con el dictamen de creación del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, aprobado en diciembre de 2011, “como resultado indirecto del proceso de transición democrática en México y a medida que la pluralidad política y partidista se consolida en el país, se fortalecen también los lazos del parlamento mexicano con parlamentos y

congresos de todo el mundo” (MEXICO, 2011)³. Más aún, de acuerdo con este mismo documento, la creación de este Centro es parte de una “reconocida tendencia mundial” de incorporar el estudio de los fenómenos internacionales a la agenda de investigación parlamentaria no sólo en beneficio del ámbito del derecho comparado pero también para dotar de mayores herramientas de análisis a los Congresos con el fin de que entiendan mejor el contexto en el que deben desplegar sus estrategias internacionales. Mientras la Cámara de Diputados se limitó a establecer una Unidad de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias –creada formalmente hasta 2016 y conformada por un grupo de seis funcionarios- que comenzará a coordinar actividades en la materia más allá del ámbito de la Comisión de Relaciones Exteriores – quien *de facto* asumía estas funciones-, el Senado decidió dar un paso relevante importante para integrar distintas funciones en un nuevo órgano. Quizá un error importante fue, desde el principio, que el Centro no se creó como una entidad separada e independiente de la antigua Coordinación General de Asuntos Internacionales sino que más bien vino a absorberla. Si bien esta faena administrativa tenía sentido en función de ahorrar recursos probó no ser el modelo más eficiente más allá de su “potencial integrador”, una expresión que al respecto acuñó el doctor Ulrich Schöler, Director Ministerial del Bundestag durante el Segundo Foro Parlamentario sobre Relaciones Internacionales y Diplomacia Parlamentaria que tuvo lugar en la Cámara de Diputados de Argentina en Buenos Aires en junio de 2018 (ARGENTINA, 2018).

El Centro, en consecuencia, mantuvo a su cargo todo lo relativo a diplomacia parlamentaria, seguimiento a foros, reuniones interparlamentarias, protocolo y asuntos logísticos y fue incorporando investigadores para trabajar los temas sustantivos que le fueron asignados, a saber, estudios y análisis sobre temas de la coyuntura internacional, asesoría especializada para armonización de compromisos internacionales a la legislación nacional, análisis de derecho, legislación e instituciones comparadas, seguimiento a la política exterior y relaciones internacionales de México. El reto no era menor porque se nos advirtió, por parte tanto de la academia como del mundo político, de dos grandes problemas que poco a poco hubo oportunidad de matizar: 1. Los legisladores no leen y 2. A los legisladores, lo que ocurre en el resto del mundo no les importa. En fin comenzamos esta

³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas parlamentarias y de Estudios Legislativos primera, con proyecto de decreto por el que se adiciona un numeral 5 al artículo 300 y se modifica el numeral 3 del artículo 301. Ambos del Reglamento del Senado de la República para crear el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.

aventura formando un equipo de entre 12 y 15 investigadores, fundamentalmente jóvenes, la mitad de ellos con posgrado, la mayoría con experiencia legislativa y empezamos a diseñar junto con las Comisiones, los Senadores y los órganos de gobierno una agenda de investigación, para publicaciones largas y cortas, para insumos de toda índole en respaldo al trabajo legislativo asociado a asuntos de política exterior y relaciones internacionales. Recorrí yo mismo todo el escalafón como Subdirector, Director y Jefe de Unidad del área de investigación.

La reputación del Centro fue desarrollándose rápidamente –como puede comprobarse por las referencias a su trabajo de investigación en publicaciones científicas de la región y el impacto que tuvo tanto en piezas legislativas como en el desarrollo de una exitosa estrategia de diplomacia parlamentaria del Senado- y alcanzó a tener una productividad notable⁴. Desde luego para ello se contó con un apoyo importante para establecer convenios de colaboración con distintas entidades para la profesionalización de los funcionarios e investigadores, un compromiso renovado de parte de la institución para generar los espacios y brindar las facilidades y remuneraciones necesarias, y una confianza cada vez mayor de los legisladores mismos quienes nos permitieron desarrollar este proyecto.

¿Cuál es el balance a prácticamente 8 años de esta creación y después de miles de documentos publicados? Desde mi punto de vista es mixto y nos ofrece elementos muy atractivos para la discusión. Primero los 5 elementos que considero muy positivos a saber:

1. Los legisladores y su staff comenzaron a leer más y tener más elementos a su alcance sobre lo que ocurría en el mundo y sobre la historia y el presente de la política exterior de México. En general, estoy hablando de un grupo numeroso de legisladores de todos los partidos políticos que se forjaron como internacionalistas en la praxis, sin estudios previos o gran involucramiento preliminar. Ellos se volvieron nuestros clientes más asiduos y entusiastas. Interesante resultó atestiguar, por ejemplo, que no sólo fueron los integrantes de las Comisiones de Relaciones Exteriores, sino que fueron también otros legisladores, desde la Comisión de Pesca hasta la de Desarrollo Urbano terminaron siéndolo también.

2. En general, un grupo importante de legisladores y de personal de apoyo comprendieron que la dimensión internacional era fundamental para un trabajo legislativo de calidad y lo incorporaron. El tema de la denominada Operación Monarca para proveer de recursos extraordinarios

⁴ Véase por ejemplo los informes anuales 2016-2018 disponible en: <https://centro.gilbertobosques.senado.gob.mx/diplomacia/informe>, específicamente los apartados relativos a Estudios, Análisis e Investigación.

a los consulados, la reforma a la ley sobre donación de órganos, la revisión del TPP original y luego del TPP11 así como del nuevo Acuerdo Global con la Unión Europea, el escrutinio legislativo a la reanudación de la participación de México en las Operaciones para el mantenimiento de la paz y a la celebración de la UNGASS 16 en materia de política de drogas, los debates sobre legislación secundaria en materia de combate a la corrupción, por mencionar solo algunos, todos fueron procesos sobre los que incidió directamente o a los que el Centro aportó insumos relevantes.

3. Las fuentes de información y análisis para los Senadores se multiplicaron. Los asesores de cada oficina legislativa, pendientes del trabajo cotidiano y elemental, pudieron confiar, al menos muchos de ellos, en la asesoría del Centro para cuestiones de las que metodológica y prácticamente no podían hacerse cargo y, por consecuencia, la eficacia legislativa aumentó. Igualmente, las capacidades del Senado para analizar, en el ámbito de las Comisiones y luego en el pleno, toda índole de asuntos internacionales de manera simultánea, con la posibilidad de allegarse toda la información relevante, es en parte mérito del trabajo de esta nueva institución.

4. La presencia del Centro, modesta pero creciente, al menos en el círculo rojo de los tomadores de decisiones ha sido fundamental para que las tareas internacionales del Senado adquirieran una mayor visibilidad. Este fue el resultado de una decisión tomada de manera consciente y deliberada a fin de que el Centro pudiera difundir gran parte de sus publicaciones a través de medios de comunicación masivos y redes sociales.

5. La diplomacia parlamentaria se vio beneficiada. La investigación que desarrollamos sirvió también al propósito de nutrir las agendas de los foros parlamentarios internacionales. Nunca antes tantos legisladores mexicanos habían presidido organismos parlamentarios internacionales (La UIP, el Parlantino, Parlaméricas, la Confederación Parlamentaria de las Américas, etc) y los legisladores encontraron en las actividades internacionales un medio idóneo para compartir experiencias legislativas, inspirar acciones de rendición de cuentas o trabajar legislaciones marco que luego traducirían en iniciativas nacionales sobre una amplia variedad de temas como los relativos a la implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible o bien reformas en materia de derechos humanos.

Ahora bien, no todo en esta historia fueron éxitos. Desde mi punto de vista destacan 5 aspectos no tan positivos, a saber:

1. Un problema identitario no resuelto. ¿Somos el órgano de recomendación de decisiones o de acompañamiento de las mismas? ¿Somos quienes suministramos los elementos de análisis de la política exterior mexicana y que trabajamos para el Senado en tanto órgano de control de la misma?,

o bien ¿somos quienes nos ocupamos de las relaciones internacionales del Senado? ¿Somos el Centro que sólo hace lo que los Senadores le piden que haga o somos la institución que les pone sobre la mesa temas, enfoques y perspectivas? Estas preguntas no sólo tienen una realidad abstracta, sino también múltiples aplicaciones cotidianas en la vida del Centro que generaron y que seguirán generando traslapes, problemas, insuficiencias y dilemas de todo tipo.

2. La batalla de separar la técnica de la política o quizá mejor dicho la técnica de la política partidista se dio pero se perdió. No sólo el prestigio sino también el alcance práctico del trabajo de estas instituciones se ve decididamente afectado por ello dado que al Senado no conviene, desde mi punto de vista, que el Gilberto Bosques o el Belisario Domínguez sean considerados los Centros del PRI, del PAN y de la izquierda respectivamente y que hoy día ambos se tiñan del color de la mayoría legislativa. El Senado, con todo y la mayoría de ahora y las de antaño, es un órgano colegiado con una composición plural.

3. Profesionalizar al personal mediante exámenes de ascenso o evaluar su permanencia mediante un concurso de oposición sigue siendo imposible, incuestionable, tabú. El presupuesto ejercido para el Gilberto Bosques y el Belisario Domínguez en 2017, de acuerdo con información oficial, osciló entre 6 millones de pesos para el primero y 10 millones para el segundo. Cifras que no tienen nada que ver con los recursos con que cuentan instituciones homólogas en otras partes del mundo y que no representan prácticamente nada del gasto del Congreso que cuesta alrededor de 13 mil millones de pesos. En consecuencia, trabajamos con lo que había. Con esos montos y con los muy inteligentes y en ocasiones destacadísimos internacionalistas, politólogos, periodistas, historiadores o economistas con amplia experiencia legislativa reclutados por distintas vías, con los ocupantes de plazas más interesados en quedar bien con sus padrinos que con atender el trabajo sustantivo, con entusiastas trabajadores por honorarios, con contadísimas pero estratégicas comisiones a investigadores externos. Imposible entonces tener un cuerpo de investigadores estable y con medios meritocráticos de ascenso y permanencia. Y esto se conecta directamente con el tercer punto.

4. Cualquier programa de austeridad comienza con aquello que se considera no indispensable. Fracasamos en hacer entender hacia la próxima Legislatura que estos temas lo son y que invertir en Centros de investigación sólidos y en su personal tiene sentido. Que tiene sentido para el Estado mexicano pero también para la actividad política. Ante la incertidumbre y las exigencias de un adelgazamiento burocrático ordenado desde la nueva administración federal, algunos colegas investigadores optaron por buscar

otras alternativas profesionales. Una cosa que por cierto ocurrió en el Senado y en la Cámara de Diputados, en general, de manera cuasi masiva. Se perdió mucho conocimiento, una memoria de cómo se hacen las cosas que en ámbitos como el parlamentario es realmente invaluable pues dependen mucho más de la experiencia técnica adquirida a través del tiempo que del conocimiento académico en sí mismo o más bien de una feliz combinación de trayectoria profesional y solidez académica. Respecto de la reducción de las Comisiones de Relaciones Exteriores, o la nueva determinación de reducir también los viajes internacionales de los legisladores, no hay nada que lamentar. Lo dijimos nosotros, los viajes no son premios ni castigos, deben ser parte de una estrategia de diplomacia parlamentaria que ojalá hoy si tenga cabida en el trabajo legislativo. En cambio, no invertir en la institución y descalificar un trabajo serio de mucha gente por muchos años es lamentable.

5. Finalmente, el trabajo que hacíamos tenía que haber sido mucho más didáctico. Hicimos infografías, elaborábamos videos y otros audiovisuales animados, pero aun así nunca profundizamos en serio en la onomatopeya internacional. Convenía hacerlo. Los Senadores no tienen por qué ser expertos, ni conocer todo lo que deberían. Lo intentamos, pero pudimos haber hecho mucho más por todos esos legisladores que nunca se interesaron por estos temas o que de plano necesitaban más ayuda con el ABC de manera personalizada. Pudimos haber hecho mucho más también para vincular estrechamente a la academia con el Legislativo o bien para traducir los principales hallazgos de la academia especializada a un formato más susceptible de ser comprendido y utilizado por los legisladores.

Algunas lecciones: ¿hacia dónde orientar la diplomacia parlamentaria de México?

En general, el diagnóstico del caso mexicano, no muy diferente al de otros en América Latina, apunta hacia una imperante necesidad bifronte. En primer lugar, resulta indispensable generar una genuina agenda de diplomacia parlamentaria institucional, conformada autónomamente por cada Parlamento y Congreso, acompañada por un planteamiento estratégico. Sin estos insumos, la diplomacia parlamentaria y sus actividades sustanciales pueden aparecer, por desconocimiento, pero también por desaseo y problemas severos de profesionalización en su consecución, como esfuerzos aislados, desarticulados, insertos en una lógica de “turismo parlamentario” o bien como asuntos de menor importancia. Sujetar las actividades de diplomacia parlamentaria a una agenda y una estrategia concretas, con el

respaldo de expertos, e incorporando una priorización de espacios, reuniones y viajes es apenas razonable. Por increíble que parezca, en el caso mexicano, el único esfuerzo incipiente lo ha realizado la Cámara de Diputados, precisamente la que ostenta facultades suplementarias y no esenciales en la materia⁵. En buena medida, la ausencia de una agenda y una estrategia ampliamente publicitadas genera la impresión, frecuentemente justificada, que se encuentra al libre arbitrio de los legisladores.

Una segunda lección tiene que ver con la conformación de delegaciones permanentes. La identificación de legisladores con habilidades específicas, vocaciones concretas o temas de dominio, debería llevar a la conformación de grupos que durante una Legislatura entera se ocupen de uno o dos temas, Congresos, Foros o Reuniones en donde su aportación pueda ser mayor. A este propósito, la reelección legislativa, un proceso novedoso que en México se inauguró a partir de la Legislatura en la Cámara de Diputados de 2021.

Tomar en cuenta que la diplomacia parlamentaria permite a México no sólo conocer mejores prácticas a nivel internacional, obtener información técnica y política de relevancia para el trabajo legislativo e institucional así como dinamizar contactos y establecer lazos de confianza sino que también representa una vía para promover los intereses de México, es fundamental para diseñar una estrategia eficaz de comunicación sobre su relevancia. Junto a ello, resulta indispensable plantear también una agenda de racionalidad en el gasto que tome en consideración las críticas sobre la falta de control en algunas erogaciones.

No obstante, quizá la lección más importante es que la medida de voluntad política genuina para que la diplomacia parlamentaria produzca frutos relevantes para el trabajo legislativo, fortalezca la política exterior de los Estados y favorezca la pluralidad de puntos de vista en el relacionamiento internacional de los Congresos, tiene que ver con establecer, fortalecer y proteger las áreas técnicas que le dan sustento y con un interés real por profesionalizarla.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Cámara de Diputados. **Segundo Foro Parlamentario sobre Relaciones Internacionales y Diplomacia Parlamentaria**. 2018. Disponible

⁵ Véase el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone la Agenda de Diplomacia Parlamentaria de la Cámara de Diputados para el primer año legislativo de la actual LXIV Legislatura, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/feb/20190226-VI.pdf>. Acceso en: 13 abr. 2022.

em: https://www.diputados.gob.ar/diplomacia_parlamentaria/eventos/2018/06/agenda_20180628a.html. Acceso em: 14 abr. 2022.

BUSSI, I. A. La nueva diplomacia parlamentaria: El Congreso de Chile y las relaciones internacionales. **Foreign Affairs Latinoamérica**, México, v. 14, n.4, 2014. Disponible em: <http://revistafal.com/la-nueva-diplomacia-parlamentaria-2>. Acceso em: 18 dez. 2014.

CARRILLO, A. G. La diplomacia parlamentaria en la construcción de una política de Estado. **Urbi et Orbi**: revista de relaciones internacionales, México, n.27, 2004.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES. **México y La Diplomacia Parlamentaria: Ámbitos de acción, relevancia actual y tendencias globales**. México, mar. 2015. (Serie Documentos de Análisis, 5). Disponible em: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/DA_Diplomacia_Mzo15.pdf. Acceso em: 14 abr. 2022.

CUEVAS, G. Diplomacia Parlamentaria. **Reforma**, 26 de agosto de 2018.

DEZA, M. A. O. Diplomacia parlamentaria. **Revista Mexicana de Política Exterior**, México, n.62-63, p. 91-109, 2001. Disponible em: <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/832>. Acceso em: 11 abr. 2022.

DÍAZ, J. R. C.; HUERTA, G. R. **El Senado de la República y las relaciones exteriores**. México: Porrúa, 2003.

DUPLANCHER, A. M. New approaches to parliamentary think tanks: the case of the Gilberto Bosques Center for International Studies. **The Parliamentary Network on the World Bank & International Monetary Fund**, Paris, v.10, n.3, p. 20-21, 2017.

GREEN, R. Ires y venires de La Diplomacia Parlamentaria. **El Universal**, México, 2011. Disponible em: <https://pressreader.com/article/281775625793686>. Acceso em: 12 jan. 2015.

MEXICO. Cámara de Senadores. **Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas parlamentarias y de Estudios Legislativos primera, con proyecto de decreto por el que se adiciona un numeral 5 al artículo 300 y se modifica el numeral 3 del artículo 301**. 12 de diciembre de 2011. Disponible em: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/3/2011-12-14-1/assets/documentos/Centro_de_Estudios_Senado.pdf. Acceso em: 18 abr. 2022.

MEXICO. Cámara de Diputados. **Reglamento de El Senado de La República**. México, 2010a. Disponible em: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/RSR.pdf>. Acceso em: 8 jan. 2015.

MEXICO. Cámara de Diputados. **Reglamento de La Cámara de Diputados**. México, 2010b. Disponible em: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm

MEXICO. Cámara de Senadores. **Estatuto Del Servicio Civil de Carrera**. México, 2002. Disponible em: http://www.senado.gob.mx/64/administracion/estatuto_servicio. Acceso em: 12 abr. 2022

SOLANA, F. **Seis años de Diplomacia Parlamentaria en México**. México, DF: Senado de La República, 2000.

SOLANA, F. M. El papel Del Senado en la Política Exterior Mexicana. **Revista de Administración Pública**, México, 1996. Disponible em: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr12.pdf>. Acceso em: 13 abr. 2022.

VELÁZQUEZ FLORES, R. V.; MARÍN HERNÁNDEZ, K. M. Diplomacia parlamentaria mexicana: La participación Del Congreso en política exterior a través de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura. **Estudios Políticos**, Ciudad de México, n.20, p.85-103, 2010.

WEISGLAS, F. W.; BOER, G. Parliamentary Diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**, Leiden, v. 2, p. 93-94, 2007. Disponible em: <https://doi.org/10.1163/187119007X180494>. Acceso em: 11 abr. 2022.

DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN URUGUAY (2010-2015): PREFERENCIAS VERSUS ACCIONES DE LOS DIPUTADOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA

Daniel CHASQUETTI
Camilo LÓPEZ BURIAN

Introducción

La diplomacia es una actividad de diálogo entre actores del sistema internacional (WATSON, 1982) que incluye a los parlamentarios. Y los parlamentos son uno de los espacios de actuación principal de los partidos políticos. El caso uruguayo resulta de interés por las características de su política exterior, pasible de ser conceptualizada como una política de partidos gobernantes (LÓPEZ BURIAN, 2015). De esta forma este trabajo pone el foco en los legisladores uruguayos durante el período (2010-2015), mostrando que sus preferencias no son congruentes con sus acciones de diplomacia parlamentaria (DP). Mientras los legisladores sostienen que la política exterior debe estar guiada por asuntos de baja política, es decir, asuntos comerciales, económicos y financieros, sus actividades de DP expresan una gran preocupación por asuntos políticos, integración y problemas globales vinculados a la nueva agenda.

Recientemente Miryam Colacrai y Rosanna Schanzer (2016), al analizar la relación entre Argentina y Chile en materia de DP, sistematizan el debate conceptual latinoamericano sobre el asunto. En este sentido, presentan los trabajos de Juan Mario Vacchino (1990) y de Rodrigo Obrador Castro y Edmundo Serani Pradenas (2009) como una conceptualización de la DP como reacción, respuesta o resultado de intensificación de los procesos de internacionalización y de globalización. Una década después, Fernando Solana (2000) definía la DP de forma bidimensional: por una parte el acompañamiento y contralor de la política exterior y por otra parte la realización de acciones de diplomacia sobre asuntos particulares. En un mismo

sentido, el trabajo de Rafael Velázquez y Karen Marín (2010) pone su mirada en el proceso de toma de decisiones de la política exterior y el papel que cumplen los parlamentos y las acciones de diplomacia de los legisladores.

Como señalan Malamud y Stavridis (2011), los parlamentos tienen un involucramiento con la agenda internacional a partir de tres dimensiones de actuación. Influyendo, a partir de sus capacidades institucionales, en la política exterior de los países mediante acciones de control y según sus capacidades en los procesos decisorios; mediante acciones y actividades internacionales denominadas tradicionalmente como DP; y participando de instituciones parlamentarias internacionales (IPI) de carácter subregional, regional, interregional o global (MALAMUD; STAVRIDIS, 2011).

La literatura europea, desde este enfoque, viene avanzando en el análisis de casos diversos (STAVRIDIS; JANCIC, 2017), en el marco de una parlamentarización del sistema internacional (COSTA; DRI; STAVRIDIS, 2013; CRUM; FOSSUM, 2013; JANCIC, 2015) promovido por la cooperación interparlamentaria (LUPO; FASONE, 2016; GRIGLIO; STAVRIDIS, 2018; STAVRIDIS, 2019).

Los partidos en los parlamentos debaten y ratifican o bloquean acuerdos internacionales, actúan en el plenario y en comisiones especializadas. Además, forman parte de otras organizaciones (IPI, agrupaciones de tipo “familias de partido”, entre otras) y grupos en torno a asuntos específicos (delegaciones, grupos de amistad o misiones de observación electoral). Al buscar categorizar las características y funciones de los parlamentos sobre la DP, Stavridis señala que:

Las principales características atribuidas al rol, actividad e impacto internacionales de los parlamentarios en el mundo son: primero, que se trata de un proceso flexible y a menudo informal; segundo, que suponen niveles múltiples y capas múltiples, a menudo superpuestas (y que se refuerzan mutuamente) que van desde lo local a lo global pasando por lo nacional, lo regional y lo interregional; y, tercero, que involucran a múltiples actores, ya que los parlamentarios interactúan no solo con sus homólogos, sino también con otras personas y entidades en asuntos mundiales, tales como representantes estatales, actores de la sociedad civil, o de micro y macro regiones, etc. (STAVRIDIS, 2019, p. 196).

En consecuencia, Stavridis (2019), a partir de la literatura que analiza características y funciones de la DP formula una pregunta que orienta analíticamente nuestra investigación: ¿la DP es complementaria o alternativa a la diplomacia estatal tradicional?

Para responder a esta pregunta, el presente capítulo se estructura de la siguiente forma. En la primera sección se presentan las principales características de los actores y las instituciones, mostrando de qué forma el parlamento participa del proceso de la política exterior. En la segunda sección se presentan las opiniones y preferencias de los legisladores sobre el proceso decisorio de la política exterior uruguaya. En la tercera, se describen y caracterizan sus acciones en materia de DP mostrando la incongruencia entre sus preferencias y sus actividades concretas. En la última sección se ofrecen algunas reflexiones a modo de síntesis con el fin de avanzar en la respuesta a la pregunta planteada sobre la complementariedad o no de las acciones de DP en relación a la diplomacia tradicional desarrollada por el Poder Ejecutivo.

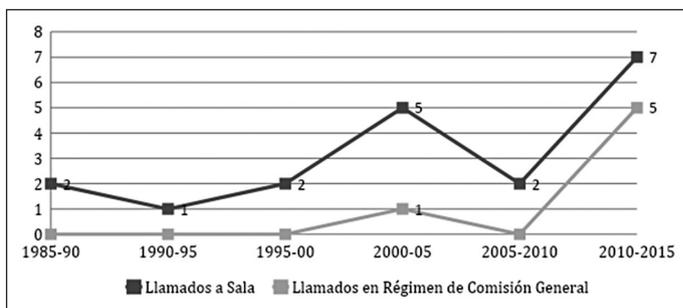
La política exterior uruguaya: instituciones y actores

Uruguay es una democracia pluralista con rasgos consociativos (CHASQUETTI; BUQUET, 2004), con un sistema de partidos altamente institucionalizado (BUQUET; CHASQUETTI; MORAES, 1998) y una dinámica política caracterizada por la centralidad de sus partidos políticos en cuanto actores centrales aunque no excluyentes, lo que ha llevado a su conceptualización como partidocracia (CAETANO; RILLA; PÉREZ, 1987).

Desde el punto de vista institucional, el presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno, teniendo por lo tanto la representación del Estado, constituyéndose así en un actor clave de la política exterior al realizar acciones que comprometen la orientación del país en la materia. Además, la Constitución le atribuye un conjunto de competencias claves para el accionar en política exterior, actuando con el ministro de Relaciones Exteriores u otros ministros, o con el Consejo de ministros: nombrar y destituir diplomáticos, recibir a agentes diplomáticos extranjeros, establecer y romper relaciones diplomáticas, declarar la guerra y concluir y suscribir tratados internacionales. Para varias de estas acciones resulta necesaria la intervención y anuencia del Parlamento.

Si bien, el Poder Legislativo no tiene iniciativa en política exterior, puede bloquear decisiones del Poder Ejecutivo y ejerce funciones de control *ex post* a través de tres mecanismos: el pedido de informes, el Llamado a Sala – que puede derivar en la censura del ministro - y el Llamado de ministros en Régimen de Comisión General - sin posibilidad de consecuencias políticas.

Gráfico 1 – Interpelaciones y Llamados en Régimen de Comisión General a los ministros de Relaciones Exteriores por período de gobierno (1985 – 2015).



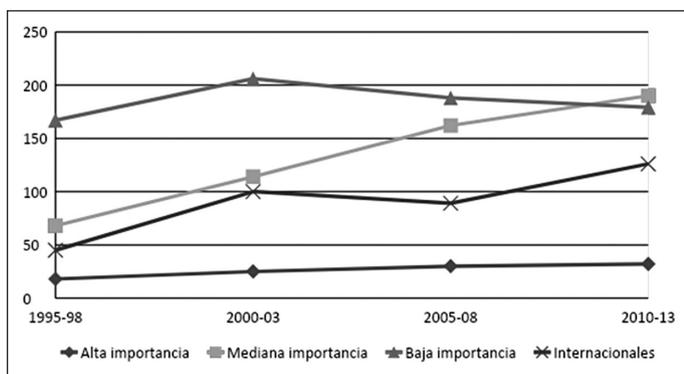
Fuente: López Burian (2015, p.114).

Como puede verse en el gráfico 1, el período de análisis (2010-2015) muestra un incremento de la fiscalización parlamentaria en esta arena de política pública, la cual se explica por los cambios en la orientación de la política exterior durante ese período de gobierno (LÓPEZ BURIAN, 2015).

El parlamento uruguayo es bicameral, y tanto la Cámara de Representantes como la de Senadores, cuentan con dos instancias para el debate sobre la política exterior. Las Comisiones específicas sobre relaciones internacionales y las sesiones plenarias de las Cámaras o de la Asamblea General.

Como puede verse en el gráfico 2, existe un aumento constante en la cantidad de convenios internacionales que ratifica el Parlamento, y: “Podría pensarse que este es un signo más del impacto de la globalización mundial sobre nuestra economía y sociedad, aunque visto desde otra perspectiva, también puede ser visto como un grado de interconexión del país con el mundo.” (CHASQUETTI, 2014a, p. 58-59). A esto vale la pena agregar que, cuanto más se vincula Uruguay con regímenes internacionales, sean regionales o globales, más implica estrechar lazos, compartir normativas y adecuarse a las reglas de juego para la interacción en estos espacios.

Gráfico 2 – Leyes según nivel de importancia (1995 – 2013).*



* Al 31 de diciembre del cuarto año de cada legislatura.

Fuente: Chasquetti (2014a, p. 59).

Cada Cámara tiene una Comisión de Asuntos Internacionales. El artículo 129 del Reglamento de la Cámara de Senadores y el 114 del Reglamento de la Cámara de Representantes establecen que las comisiones permanentes tienen la función de establecer dictámenes sobre asuntos sometidos a su consideración. En Senadores, el artículo 130 determina la integración de la Comisión de Asuntos Internacionales y sus competencias: “Relaciones Exteriores, ratificación de Tratados, venias a los Jefes de Misión y política internacional.” (MONTEVIDEO, 2014). En la cámara baja, el artículo 115 establece competencias similares: “Convenios y tratados; organización diplomática y consular y régimen del servicio exterior; asuntos generales de orden internacional.” (MONTEVIDEO, 2014). Si bien las Comisiones de Asuntos Internacionales de ambas cámaras tienen a la política exterior como la principal política de su jurisdicción, existen otras comisiones que abordan temáticas internacionales como la defensa nacional, las relaciones económico-comerciales, las políticas ambientales, etc.

Las presidencias de las Cámaras, al igual que las autoridades de las comisiones permanentes, poseen débiles prerrogativas de poder de agenda. La mayoría es la clave para determinar la agenda, y en el caso uruguayo las posiciones y cargos de autoridad en las comisiones “pertenecen a los partidos” (CHASQUETTI, 2014a). En el Senado, es el Presidente de este cuerpo quien propone la integración de las Comisiones, consultando a los coordinadores de bancada de los partidos. En la Cámara de Representante, la función de diseñar el sistema de comisiones queda en manos de una Comisión Especial nombrada al inicio del período legislativo e integrada

por representantes partidarios que cuentan con tantos votos como legisladores representan. Los senadores no tienen restricción en la cantidad de Comisiones que pueden integrar, mientras que los diputados solamente pueden integrar una.

Tabla 1 – Modificación de leyes sancionadas por las Comisiones de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores (CAICSS) y de la Cámara de Representantes (CAICRR) (2010 - 2015).

Comisión	Como primera Cámara			Como segunda Cámara			Total		
	Leyes	Modifica	%	Leyes	Modifica	%	Leyes	Modifica	%
CAICSS	53	1	2	66	2	3	119	3	3
CAICRR	63	0	0	52	3	6	115	3	3

Fuente: Chasquetti (2014a, p. 51-52).

Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes el poder de agenda del gobierno (con mayorías parlamentarias propias) suele ser mayor en las comisiones consideradas importantes¹, donde el contingente de legisladores oficialistas es mayor. Dentro de este grupo de comisiones se encuentran las de Asuntos Internacionales. Aunque debe señalarse que, recibiendo un porcentaje importante de proyectos de ley en ambas Comisiones (13% en diputados y 22% en senadores), su capacidad de *policy-maker* es limitada porque la proporción de cambios realizados es muy menor, como puede observarse en la Tabla 1.

Tanto desde el Poder Ejecutivo, como en el Poder Legislativo, los partidos uruguayos conducen la política exterior uruguaya. Por ello, como se verá en el siguiente apartado, para abordar la pregunta orientadora del trabajo se utilizarán datos relativos a los legisladores, como parte de las élites partidarias uruguayas.

Los legisladores y la política exterior uruguaya

En esta sección analizaremos datos relevados en una encuesta aplicada en 2013 a todos los integrantes del Poder Legislativo uruguayo (99 diputados, 30 senadores y el Vicepresidente de la República, que preside, por disposición constitucional, el Senado y la Asamblea General). Los datos recogidos y procesados incluyen respuestas del 96% de la totalidad de

¹ Las comisiones consideradas importantes son las de Asuntos Internacionales, Constitución, Hacienda y Presupuesto (CHASQUETTI, 2014a).

miembros del parlamento (125 de los 130 legisladores), no teniendo la base desbalances significativos al ser segmentada por cámara y partido de pertenencia de los encuestados. Nuestro objetivo aquí es describir cuáles son las preferencias y opiniones de los legisladores en relación a la política exterior.

Los legisladores uruguayos y su mirada sobre el proceso decisorio de la política exterior

La encuesta indagó acerca de cómo los miembros del Parlamento perciben el proceso de política exterior. La Tabla 2 muestra que los legisladores consideran al Poder Ejecutivo como el actor más influyente, seguido por el partido de gobierno y la fracción mayoritaria de este partido. Estos hallazgos convergen con los estudios generales sobre la importancia de las fracciones y partidos en la dinámica política uruguaya.

Tabla 2 – Influencia de los actores en el ciclo de la política exterior uruguaya a juicio de todos los legisladores (%).*

	1ª mención	2ª mención	3ª mención	4ª mención	5ª mención	Acumulado
El Poder Ejecutivo	78,4	4,0	4,8	8		88,0
El Poder Legislativo	1,6	18,4	4,0	7,2	1,6	32,8
El Partido de Gobierno	11,2	30,4	11,2	2,4		55,2
La Fracción Mayoritaria del Partido de Gobierno	7,2	6,4	14,4	3,2	2,4	33,6
Los Partidos de la Oposición	-	1,6	1,6	-	2,4	5,6
La Diplomacia	0,8	8,0	10,4	,8	7,2	27,2
El resto de la Burocracia Estatal	-	0,8	2,4	1,6	-	4,8
NS/NC	0,8	30,4	51,2	84,0	86,4	

*Nota: La pregunta realizada a los encuestados fue: A la hora de hacer la política exterior, ¿cuáles son los actores que más influyen?

Fuente: López Burian (2015, p. 136).

El Poder Legislativo aparece como el cuarto actor en el ranking de influencia, pero ocupa el segundo lugar en la segunda tanda de menciones expresada por los legisladores. Si las mismas se leen secuencialmente se verá que el actor más influyente en la primera mención es el Poder Ejecutivo, en la segunda el partido de gobierno y en la tercera la fracción mayoritaria del mismo, correspondiéndose con el orden de menciones

acumuladas. De esta forma, las percepciones de los legisladores reflejan la centralidad institucional del Poder Ejecutivo en el proceso decisorio de la política exterior y la importancia de los partidos políticos en la dinámica de esta política.

Los legisladores uruguayos y su mirada sobre los objetivos de la política exterior

Para conocer las áreas temáticas prioritarias de la política exterior a juicio de los legisladores se realizó la siguiente pregunta: “¿cuáles deben ser a su juicio los puntos centrales de la agenda de la política exterior?” Para responder se les brindó a los legisladores un conjunto de nueve opciones de las cuales debían elegir tres y ordenarlas según su importancia.

A partir de las respuestas se construyó una variable cuyas categorías agrupan los puntos centrales de la agenda de política exterior por tema a partir de agrupamientos clásicos o típicos de la política exterior: alta política (política, defensa, seguridad), baja política (economía, finanzas, comercio) y nueva agenda (ambiente, derechos humanos, migraciones). Al considerarse los de la nueva agenda como asuntos esencialmente políticos, luego se construyó una segunda variable que recodifica la anterior en dos categorías, sumando alta política y nueva agenda en una única categoría y dejando baja política en otra. Las frecuencias y porcentajes que se presentan a continuación corresponden a la primera preferencia expresada por los legisladores, bajo el supuesto de que, en su opinión, ese es el principal eje estructurador de la política exterior.

Como puede verse en la Tabla 3, el eje estructurante de la agenda de la política exterior, a juicio de los legisladores, son los asuntos de baja política (económicos, comerciales y financieros). Esta primera preferencia recoge tres cuartas partes de las opiniones, mientras que los asuntos políticos reciben el cuarto restante, teniendo los asuntos estratégicos (estrictamente políticos, de defensa o seguridad) un mayor peso, en una relación de tres a dos, con los asuntos de la nueva agenda de la política exterior.

Tabla 3 – Priorización de temas de la agenda de la política exterior. Todos los legisladores.

		Frec.	%
Todos los legisladores	Alta política	18	14.4
	Baja política	93	74.4
	Nueva agenda	14	11.2
	Total	125	100.0
Todos los legisladores con variable recodificada	Alta política + Nueva agenda	32	25.6
	Baja política	93	74.4
	Total	125	100.0

Fuente: López Burian (2015, p. 294).

En la Tabla 4 puede verse que la distribución de las preferencias por partido político muestra que en todos los partidos los asuntos de baja política son los considerados como los más relevantes. Aunque vale la pena realizar algunas puntualizaciones. La segunda prioridad en el Partido Colorado (PC) son los clásicos de alta política, en el Partido Nacional (PN) los de la nueva agenda, mientras que en el Frente Amplio (FA) los temas de alta política y de nueva agenda, sumados, alcanzan el 39,4% de las preferencias en el partido.

Tabla 4 – Priorización de temas de la agenda de la política exterior por partido. Frecuencia de respuestas.

Partido	Eje temático	Frec.
Frente Amplio (FA)	Alta política	14
	Baja política	40
	Nueva agenda	12
	Alta política + Nueva agenda	26
Partido Nacional (PN)	Alta política	1
	Baja política	33
	Nueva agenda	2
	Alta política + Nueva agenda	3
Partido Colorado (PC)	Alta política	3
	Baja política	18
	Total	21
Partido Independiente (PI)	Baja política	2

Fuente: López Burian (2015, p. 295).

Diplomacia parlamentaria en Uruguay (2010-2015): preferencias versus acciones de los diputados en la política exterior uruguaya

Para complementar esta mirada se les pidió a los legisladores que realizaran una priorización de objetivos de la política exterior entre un conjunto de opciones asociadas a líneas estratégicas de política exterior. Tomados como un único grupo, la primera preferencia fue el plano comercial, “promover la venta de productos uruguayos en el exterior”, que obtuvo 68 respuestas entre los 125 encuestados. En términos acumulados, la agenda se ve pautada por los temas económico-comerciales. La promoción de la venta de productos en el exterior y la atracción de la inversión extranjera ocupan, en ese orden, los primeros lugares de la agenda.

Tabla 5 – Objetivos de la política exterior a juicio de todos los legisladores.

	Primer objetivo	Segundo objetivo	Tercer objetivo	Menciones acumuladas
Combatir el terrorismo internacional	2	1	1	4
Ayudar a preservar la democracia en otros países	17	7	9	33
Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	68	23	6	97
Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados	3	2	4	9
Prevenir la proliferación de armas nucleares	2	0	1	3
Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	4	18	21	43
Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	3	10	12	25
Atraer la inversión extranjera a Uruguay	12	39	22	73
Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	5	6	9	20
Proteger el medio ambiente	3	9	29	41
Proteger y promover los DDHH en otros países	3	5	4	12
Promover la integración latinoamericana	1	0	0	1

Fuente: López Burian (2015, p. 296).

Si se segmentan estos datos por partido de pertenencia del encuestado, hay algunas particularidades que vale la pena resaltar. En el FA son predominantes los temas económico-comerciales, encontrándose en los primeros dos lugares de la agenda los mismos tópicos que señaló el conjunto general de legisladores. Pero el tercer lugar es compartido por un tema de la agenda

política, “ayudar a preservar la democracia en otros países”, y por la protección ambiental. En el caso del Partido Independiente (PI) las primeras preferencias se concentran en los temas económico-comerciales. En los casos del PC y en el PN ocurre algo similar, ya que “promover la venta de productos uruguayos en el exterior” ocupa el primer lugar de la agenda, seguido de la atracción de la inversión extranjera. Debe señalarse que a diferencia del FA, tanto el PC como el PN no colocan temas vinculados a la política (democracia en el caso del FA) ni temas ambientales en el tercer lugar de su priorización de agenda. Ese espacio lo ocupan temas vinculados a la seguridad internacional. También vale la pena señalar que la integración latinoamericana solamente fue mencionada como objetivo de la política exterior en el FA, solamente por un legislador.

Tabla 6 – Objetivos de la política exterior según partido de pertenencia.

		1 ^{er} objetivo	2 ^o objetivo	3 ^{er} objetivo	Menciones acumuladas
FA	Ayudar a preservar la democracia en otros países	17	3	6	26
	Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	27	14	6	47
	Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados	3	2	3	8
	Prevenir la proliferación de armas nucleares	1	0	1	2
	Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	3	8	6	17
	Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	1	5	7	13
	Atraer la inversión extranjera a Uruguay	6	19	9	34
	Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	3	4	4	11
	Proteger el medio ambiente	1	6	19	26
	Proteger y promover los DDHH en otros países	3	3	3	9
	Promover la integración latinoamericana	1	0	0	1
PN	Combatir el terrorismo internacional	2	1	1	4
	Ayudar a preservar la democracia en otros países	0	1	1	2
	Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	23	7	0	30
	Prevenir la proliferación de armas nucleares	1	0	0	1
	Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	1	6	9	16
	Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	0	2	4	6
	Atraer la inversión extranjera a Uruguay	5	12	8	25
	Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	1	2	4	7
	Proteger el medio ambiente	2	1	5	8
Proteger y promover los DDHH en otros países	0	2	1	3	

Diplomacia parlamentaria en Uruguay (2010-2015): preferencias versus acciones de los diputados en la política exterior uruguaya

		1 ^{er} objetivo	2 ^o objetivo	3 ^{er} objetivo	Menciones acumuladas
PC	Combatir el terrorismo internacional	0	0	0	0
	Ayudar a preservar la democracia en otros países	0	3	1	4
	Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	16	2	0	18
	Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados	0	0	1	1
	Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	0	4	6	10
	Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	2	2	1	5
	Atraer la inversión extranjera a Uruguay	1	8	5	14
	Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	1	0	1	2
	Proteger el medio ambiente	0	1	5	6
PI	Ayudar a preservar la democracia en otros países	0	0	1	1
	Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	2	0	0	2
	Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	0	1	0	1
	Proteger el medio ambiente	0	1	0	1

Nota: se eliminaron de esta tabla todas las opciones sin respuestas en los partidos.

Fuente: López Burian (2015, p. 298).

En síntesis, para los legisladores uruguayos, sin mayores diferencias según partido de pertenencia, la agenda prioritaria de la política exterior debe concentrarse en los asuntos económicos, comerciales y financieros. Dada esta imagen que arroja el análisis de sus preferencias es relevante contrastarlas con las acciones de DP que realizan.

Las actividades de diplomacia parlamentaria de los diputados uruguayos

Para analizar las acciones de DP hemos procesado datos del Sistema de Información Parlamentaria (SIP). El universo de análisis está integrado por los 99 diputados titulares de la Cámara de Representantes, durante la 47^o Legislatura, período 2010-2015 (ver Tabla 7).

Tabla 7 – Distribución de bancas por partido en la Cámara de Representantes de Uruguay (2010-2015)

Partido	Número de Bancas
Partido Colorado (PC)	17
Partido Nacional (PN)	30
Frente Amplio (FA)	50
Partido Independiente (PI)	2
Total	99

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Una forma de aproximarse a las actividades de DP es analizar las solicitudes de licencias de los legisladores. Las licencias pueden ser autorizadas por cuatro causales: a) enfermedad, b) maternidad o paternidad, c) motivos personales, d) misión oficial, y e) ausencia en virtud de obligaciones vinculadas con el cargo². De estas cinco causales que identifican las razones de las solicitudes de licencia son de interés las dos últimas, ya que nos permite analizar ausencias de los legisladores que cumplen actividades de DP. En total fueron procesadas 5.091 solicitudes de licencias de las cuales 813 (16%) corresponden a eventos vinculados con las dos causales mencionadas. Entre estas solicitudes había un pequeño grupo - que no sobrepasa el 10%- orientado a actividades a ser cumplidas en el propio país. El resto estuvo orientado al cumplimiento de actividades típicas de DP.

Tabla 8 – Licencias utilizadas para actividades de diplomacia parlamentaria por parte de los diputados uruguayos (2010-2015)

Partido	Misión Oficial		Obligaciones Inherentes al Cargo	
	Solicitudes	Solicitantes	Solicitudes	Solicitantes
Frente Amplio (FA)	289	35	153	33
Partido Nacional (PN)	146	24	66	17
Partido Colorado (PC)	47	10	19	5
Partido Independiente (PI)	4	2	7	2
Todos	485	71	245	57

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Parlamentaria (SIP).

² Según el Reglamento de la Cámara de Representantes, las obligaciones vinculadas con el cargo son actividades notorias, cuyo cumplimiento sea de interés público, inherentes a su investidura académica o representación política dentro o fuera del país.

Las licencias por misión oficial suponen una distinción que cuenta con el acuerdo del cuerpo parlamentario o de los propios partidos políticos, lo que llevaría a pensar que los legisladores que realizan estas solicitudes son políticos bien posicionados en las estructuras institucionales del parlamento y del partido, a la vez que actores relevantes en las dinámicas políticas. El segundo tipo de licencias puede presuponer que es tomada por políticos que no reúnen estas características.

Sin embargo, un análisis, segmentado por tipo de solicitud, muestra que no hay diferencias sustantivas entre los diputados que hacen uso de ambos tipos de licencias. En términos generales el mismo grupo que utiliza la misión oficial también lo hace mediante la causal de obligaciones inherentes al cargo. En el caso del partido de gobierno, son 41 de sus 50 diputados los que han tramitado licencias con el fin de realizar actividades de DP, teniendo una media de 10 solicitudes y una mediana de 10,75 solicitudes. De este modo el FA solicitó el 54% de las licencias utilizadas para actividades de DP del período 2010-2015. En el PN, el partido de oposición con más bancas (30), presenta el 38% de las solicitudes de licencia para realizar acciones de DP. Fueron 26 legisladores nacionalistas los que realizaron estas acciones, con una media de 8 solicitudes por legislador y una mediana de 5. En el PC son 12 de sus 17 diputados quienes han solicitado el 8% de las licencias con fines de DP, registrando en promedio 5,5 solicitudes cada uno y una mediana de 2. Por su parte, el PI con solamente dos diputados es el partido que menos licencias solicitó con fines de DP, posiblemente condicionado por ser un pequeño contingente en la Cámara que debe atender muchos asuntos diferentes.

La diferencia entre el promedio de solicitudes por legislador y la mediana que registra cada partido muestra que la distribución de las solicitudes, y por lo tanto la participación de los legisladores en actividades de DP, merece ser observada con mayor detenimiento. De los legisladores que solicitan las licencias para realizar actividades de DP, en cada partido puede identificarse que entre un quinto y un cuarto de sus diputados concentran la mayoría de las solicitudes. En el FA, los 10 diputados que solicitaron más licencias acumulan el 49,7% del total del partido. Mientras que en el PN, el cuarto que más solicitudes registra concentra el 63% de las mismas y en el PC tres diputados concentran el 71% de las solicitudes de licencias con el fin de realizar actividades de DP.

Un análisis de los atributos de los diputados que presentan una actividad de DP mayor, muestra que este grupo está integrado por políticos con trayectoria en la parlamento. Esto puede deberse a que opere el sistema de

antigüedad (*seniority system*)³ que premia a los diputados con más años de servicio en el caso de las actividades de DP.

Junto a esto debe tenerse presente que la comisión parlamentaria a la que pertenecen los diputados muestra algunos indicios para poder caracterizar a quienes mayoritariamente realizan estas actividades de DP. Es esperable que las dos comisiones que por su temática concentraran más solicitudes para viajar al exterior sean las de Asuntos internacionales y de Defensa nacional. Sin embargo, mientras la comisión de Asuntos internacionales presenta un número importante de solicitudes de licencia para realizar actividades de DP, esto no ocurre con la de Defensa nacional. Pero si tomamos como criterio la importancia que se atribuye a las comisiones⁴, encontramos que las consideradas más importantes, entre las que se encuentra Asuntos internacionales, concentran un número muy grande de solicitudes. Las cuatro comisiones consideradas como más importantes acumulan el 48% de las solicitudes de licencias para realizar actividades de DP y si a estas solicitudes se agregan las realizadas por quien ocupa la Presidencia de la Cámara, se alcanza el 53% de las solicitudes.

Tabla 9 – Licencias utilizadas para actividades de diplomacia parlamentaria por parte de los diputados uruguayos distribuidas según Comisión Parlamentaria de Pertenencia (2010-2015)

Comisiones de la Cámara de Representantes	Número de solicitudes	Porcentaje
Asuntos internacionales	87	12%
Asuntos internos	2	0%
Constitución, códigos, legislación general y administración	109	16%
Defensa nacional	30	4%
Derechos humanos	49	7%
Educación y cultura	61	9%
Ganadería, agricultura y pesca	13	2%
Hacienda	126	18%

³ Sobre este asunto puede consultarse Polsby, Gallaher y Rundquist (1969) para el caso estadounidense, Epstein *et al.* (1997) para los casos estadounidense y japonés, y Chasquetti (2014b) para el caso uruguayo.

⁴ Las comisiones consideradas importantes son Asuntos Internacionales, Hacienda, Constitución y Presupuestos. Sobre este punto ver Chasquetti (2014a).

Un análisis de la proyección de las actividades de DP de los diputados uruguayos en el período analizado muestra que el 67% de las mismas tiene una proyección regional, mientras que un 27% tiene proyección global, mientras que las actividades de tipo interregional, por ejemplo las vinculadas al relacionamiento entre el Mercosur y la Unión Europea o las relativas a las actividades de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, solamente abarcan el 6% del total de las acciones. A la vez que la modalidad multilateral supera el 85% de las actividades por sobre las bilaterales, lo que se alinea con la tradición del cultivo del multilateralismo que ha tenido la política exterior uruguaya durante su historia, en especial desde fines del siglo XIX.

Si se conjuga la modalidad de las actividades de DP con la proyección de las mismas, las actividades regionales de tipo multilateral son las que concentran el mayor número, alcanzando el 61%. Seguidas por las acciones de DP en espacios globales y multilaterales (18%). En el plano bilateral las actividades con países latinoamericanos ocupan poco más del 5% del total y con países de fuera de la región el 9%. Mientras que las actividades de tipo interregional ocupan más del 6% del total de acciones de DP del período.

Tabla 10 – Clasificación de las actividades de diplomacia parlamentaria por parte de los diputados uruguayos (2010-2015) según proyección y modalidad.

Proyección	Cantidad	Modalidad	Cantidad
Global	197	Bilateral	107
Interregional	46	Multilateral	623
Regional	487		

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Parlamentaria (SIP).

En síntesis, la DP que practicaron los diputados uruguayos en el período analizado se concentró mayoritariamente en la región y privilegió los espacios multilaterales por sobre otras modalidades. A diferencia de lo que muestran las preferencias de los legisladores, que se analizan anteriormente, las actividades se centraron en temas políticos, vinculados al papel de los parlamentos en política exterior e internacional y en asuntos globales vistos en perspectiva internacional como por ejemplo políticas sociales, democracia, ambiente y derechos humanos, entre otros.

Tabla 11 – Distribución de licencias solicitadas para participar en IPI o espacios parlamentarios con organismos multilaterales (2010-2015) según organismo.

Espacio institucional	Cantidad de solicitudes
Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana	18
Foro Parlamentario Interamericano	5
Parlamentarios para la Acción Global (PGA)	5
Parlamento Andino	1
Parlamento del Mercosur	21
Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)	310
Unión Interparlamentaria (UIP)	44
Espacio parlamentario con organismos multilaterales	75
Total	479

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Parlamentaria (SIP).

Por último, los espacios institucionales donde los diputados realizan actividades de DP también muestran rasgos que nos permiten realizar una mejor caracterización de estas actividades. El 55% de estas actividades se realizan en IPI, siendo el Parlatino el ámbito más relevante durante el período analizado, abarcando el 42,5% de las acciones. Unión Interparlamentaria (UIP) concentra el 6% de las actividades, el Parlamento del Mercosur el 3% y la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana el 2,5%. Estos dos últimos espacios, el primero relacionado a la integración regional y el segundo al diálogo birregional con la Unión Europea, llamativamente muestran poca actividad de DP, frente a una mayor centralidad de estos asuntos en la agenda del Poder Ejecutivo en materia de política exterior.

Si se suma a las actividades realizadas en el marco de las IPI, las que se realizaron en espacios parlamentarios convocados por o en asociación con organismos multilaterales, el porcentaje total de estas actividades alcanza el 66%, siendo mayoritariamente tratados asuntos de carácter político o de la nueva agenda de la política internacional.

Consideraciones finales

El análisis realizado para el período de gobierno uruguayo de 2010-2015, muestra al parlamento muy activo en la fiscalización de la política exterior. Y a partir de mapear las opiniones de los legisladores sobre el ciclo de esta política pública, puede verse como subrayan la centralidad institucional del Poder Ejecutivo y la importancia de los partidos en la dinámica política de esta arena de política pública.

Las acciones de DP de los legisladores, en el período analizado, se concentran en la región y en espacios multilaterales, ocupando más de la mitad de la agenda la participación en IPI. En materia de agenda, los legisladores señalan a los asuntos económico-comerciales como los más relevantes para la política exterior uruguaya. Sin embargo, los temas políticos son los que más actividades de DP acumulan.

Esto puede llevarnos a pensar en cierta complementariedad, en el caso uruguayo, entre la DP y la diplomacia estatal tradicional. Sin embargo, esta complementariedad puede explicarse no como una acción de los diputados como individuos sino como resultado de la voluntad de los partidos. Los legisladores al ser consultados individualmente manifiestan sus preferencias sobre la política exterior, pero al realizar acciones individuales de DP se concentran en temas que no priorizan como los principales de la agenda. De esta forma, en un sistema político partidocrático y partidocéntrico como el uruguayo, entre las preferencias individuales y las acciones de los legisladores, median los partidos.

Desde la década de 1990, en Uruguay, los Poderes Ejecutivos de los diferentes gobiernos lograron tramitar eficientemente su agenda legislativa debido a la construcción de partidos o coaliciones cartelizadas en las Cámaras (COX; MCCUBBINS, 1993, 2005; CHASQUETTI, 2011). En el período analizado (2010-2015), el partido de gobierno con mayorías parlamentarias propias ejerció el poder de agenda reservando los temas centrales de la política exterior al Poder Ejecutivo y dejando en manos del Poder Legislativo otros temas de menor envergadura. Se establece de este modo una división del trabajo basada en la delegación de autoridad en política exterior al gobierno (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; COX; MCCUBBINS, 1993; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999). La oposición, sin mayorías en el parlamento, se ocupó de fiscalizar activamente al gobierno en temas centrales de la política exterior pero a la hora de actuar despliega una agenda de DP que no incluye asuntos económico-comerciales, ya que estos fueron reservados al Poder Ejecutivo que es quien posee iniciativa en esta arena de política pública.

Finalmente puede decirse que estas actividades de DP son llevadas adelante, mayoritariamente, por diputados con *seniority* y que integran las comisiones consideradas como las más importantes de la Cámara de Representantes, no habiendo, a primera vista, una relación directa con la especialización de los legisladores en asuntos internacionales. Este es un indicio más de que en el seno de la cámara son los partidos los que distribuyen responsabilidades y regulan los procesos de DP.

REFERÊNCIAS

- BUQUET, D.; CHASQUETTI D.; MORAES, J. **Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?**. Montevideo: ICP-CSIC, 1998.
- CAETANO, G.; RILLA, J.; PÉREZ, R. La partidocracia uruguaya: Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. **Cuadernos del CLAEH**, Montevideo, n. 44, p.36-61, 1987.
- CHASQUETTI, D. Estudio sobre la actividad del Parlamento. *In: EL PARLAMENTO* bajo la lupa: 47ª Legislatura. Montevideo: Poder Legislativo – FCS, 2014a. p.1-96.
- CHASQUETTI, D. **Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras**. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR, 2014b.
- CHASQUETTI, D. El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010). **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v.20, n.1, p. 9-31, 2011.
- CHASQUETTI, D.; BUQUET, D. La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. **Política**, Santiago de Chile, n. 42, p.221-247, 2004.
- COLACRAI, M.; SCHANZER, R. La diplomacia parlamentaria: Su aporte en la construcción de intereses compartidos y fomento de la cooperación entre la Argentina y Chile. **Revista Dos Puntas**, San Juan, n. 13, p.17-34, 2016.
- COSTA, O.; DRI, C.; STAVRIDIS, S. (ed.). **Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- COX, G.; MCCUBBINS, M. **Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives**. New York: Cambridge University Press, 2005.
- COX, G.; MCCUBBINS, M. **Legislative Leviathan**. New York: Cambridge University Press, 1993.
- CRUM, B.; FOSSUM, J. (ed.). **Practices of interparliamentary coordination in international politics**. Colchester: ECPR Press, 2013.
- EPSTEIN, D.; BRADY, D.; KAWATO, S.; O'HALLORAN, S. A Comparative Approach to Legislative Organization: Careerism and Seniority in the United States and Japan. **American Journal of Political Science**, Washington, DC, v. 41, n.3, p.965-998, 1997.
- EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. **Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Polity Making Under Separate Powers**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- GRIGLIO, E.; STAVRIDIS, S. (ed.). Special Issue on “Joint scrutiny of EU policies: the contribution of interparliamentary cooperation”. **Perspectives on Federalism**, Torino, v. 10, n. 3, p.1-21, 2018.

JANCIC, D. Globalizing Representative Democracy: The Emergence of Multilayered International Parliamentarism. **Hastings International and Comparative Law Review**, San Francisco, v. 38, n. 2, p.197-242, 2015.

KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. **The Logic of Delegation**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

LÓPEZ BURIAN, C. **Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015):** La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores. Tesis (Doctorado em Ciencias Sociales) - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2015.

LUPO, N.; FASONE, C. (ed.). **Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution**. Oxford: Portland: Hart Publishing, 2016.

MALAMUD, A.; STAVRIDIS, S. Parliaments and Parliamentarians as International Actors. *In*: REINALDA, B. (ed.). **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors**. Farnham: Ashgate, 2011. p.101-115.

MONTEVIDEO. Cámara de Representantes. **Reglamento de la Cámara de Representantes**. Montevideo: Poder Legislativo, 2014.

OBRADOR CASTRO, R.; SERANI PRADENAS, E. Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades. **Hemiciclo: Revista de Estudios Parlamentarios: Cámara de Diputados de Chile**, Santiago, n.1, 2009.

POLSBY, N.; GALLAHER, M.; RUNDQUIST, B. The Growth and Seniority in the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Washington, DC, v. 63, n.63, p.787-802, 1969.

SOLANA, F. **Seis años de Diplomacia Parlamentaria en México**. Ciudad de México, DF: Senado de la República, 2000.

STAVRIDIS, S. La diplomacia parlamentaria: el papel de los parlamentos en el mundo. **Revista Española de Derecho Internacional**, Madrid, v.71, n.1, p. 187-206, 2019.

STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Boston: Brill Nijhoff, 2017. (Diplomatic Studies Series).

VACCHINO, J. **La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional**. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo/INTAL, 1990.

VELÁZQUEZ, R.; MARÍN, K. **Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura**. Ciudad de México: CIDE, 2010.

WATSON, A. **Diplomacy: The Dialogue Between States**. London: Methuen, 1982.

PARTE III:

**DIPLOMACIA PARLAMENTAR: CASOS
REGIONAIS DE EXPERIÊNCIAS
E PRÁTICAS NAS AMÉRICAS**

PARLASUL: CONTINGÊNCIA OU DEMOCRACIA? DESAFIOS PARLAMENTARES NO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO

Clarissa DRI

Após vinte anos de atuação parlamentar no âmbito do regionalismo, foi aprovado em 2005 o protocolo que constituiu o Parlamento do Mercosul (Parlasul). Mais de uma década após sua sessão inaugural, ocorrida em Brasília em dezembro de 2006, ainda se pergunta qual será a contribuição do Parlasul no processo decisório do Mercosul. Em princípio, o Parlasul deveria, segundo parcela dos atores responsáveis por sua criação, ter um desempenho apenas secundário nos rumos do bloco. De fato, sua concretização respondeu a desafios internacionais contingenciais das novas forças políticas que chegaram ao poder no Cone Sul a partir de 2002. Uma vez superados esses desafios, as atividades parlamentares não seriam prioridade no Mercosul. Assim, o papel do Parlamento do Mercosul hoje deve passar por uma releitura de seus momentos originários e pela reinvenção de um futuro aparentemente já traçado por atores executivos.

O Parlasul foi criado dentro de um contexto de fortalecimento institucional de integração. Pode-se perguntar, portanto, por que os governos não escolheram aprofundar a integração econômica, enfraquecida pelas constantes dificuldades comerciais, ou modificar a eficácia do sistema normativo regional, instituindo regras diretamente aplicáveis ao nível nacional. Ademais, os discursos políticos da época evocavam a contribuição do Parlasul no fortalecimento da integração e da democracia no seio do Mercosul¹. Se este fosse o caso, o Parlamento teria sido dotado de poderes decisórios mais importantes e suas propostas teriam sido consideradas mais seriamente pelos Poderes Executivos até o momento. Em face

¹ Taquígrafia da sessão de instalação do Parlasul, 14 dezembro 2006, Congresso Nacional brasileiro.

dessas contradições, por que um parlamento foi posto como prioridade da política regional para os novos governos de esquerda?

Esse capítulo argumenta que, em termos institucionais, o caminho parlamentar era o melhor estruturado no âmbito do Mercosul graças à existência de uma Comissão parlamentar desde 1989. Sobretudo a partir de 1999, essa Comissão pôs em debate a criação de um parlamento, com suporte institucional da Comissão Europeia. O Parlamento Europeu tornou-se um modelo propício, aos olhos dos atores parlamentares do Mercosul, para o aprofundamento do debate político regional. Assim, a concepção do Parlamento pertence aos próprios parlamentares, que já traçavam há anos a necessidade de um órgão de controle dos Executivos e de democratização da produção legislativa no bloco. No entanto, outro fator mostrou-se determinante para a criação do Parlasul em 2005. As negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) desenvolviam-se desde 1994 e os governos de esquerda chegaram com um novo olhar sobre tal iniciativa. O consenso ideológico em torno da necessidade de se enfraquecer a ALCA foi decisivo para a criação do Parlasul como símbolo político da integração já em curso. Elementos valorativos e normativos, ligados a uma leitura específica das relações internacionais, foram, assim, mais relevantes do que interesses ou instituições nessa construção institucional.

A fim de detalhar essa proposta, o capítulo está organizado em duas partes. A primeira apresenta o processo de negociação da ALCA e a guinada nos debates a partir da chegada dos governos de esquerda ao poder na Argentina e no Brasil. O reforço do Mercosul por meio de uma instituição política por excelência, como um parlamento, responde à necessidade desses governos de desviar o foco das negociações hemisféricas. A segunda parte descreve o papel dos parlamentares e assessores no processo de construção do Parlasul. Hoje, a institucionalização do órgão com o objetivo de aportar transparência e participação social para as decisões regionais depende dos atores parlamentares. Considerando-se o nível de organização e sinergia atingido por ocasião da construção do Protocolo Constitutivo, essa mobilização é possível e deve considerar os novos rumos da integração na América do Sul. Da parte dos Poderes Executivos, o Parlasul não foi concebido como um objetivo em si, mas como uma reação à ALCA. Cabe aos parlamentares tomar as rédeas desse processo e trazer conteúdo político para uma instituição que é capaz de questionar o histórico insulamento dos ministérios de relações exteriores na condução das questões regionais.

O Parlasul como instrumento de rejeição à ALCA

A ideia de criação da Área de Livre Comércio das Américas foi lançada em 1994, durante a primeira Cúpula das Américas, em Miami. A ALCA representava a concretização da Iniciativa para as Américas, um projeto concebido pelo governo Bush em 1990 com o intuito de liberalizar o comércio, aumentar os investimentos e reduzir a dívida externa dos países latino-americanos. As negociações para a ALCA foram abertas oficialmente durante a décima Cúpula das Américas em Santiago, em 1998. Os Estados Unidos escolheram uma estratégia de negociação hemisférica, buscando incluir simultaneamente todas as “democracias” americanas (MOSS JR, 1994). A América Latina obteve certa vantagem, já que os países puderam negociar em grupo, e decidiram que o acordo não seria assinado antes da obtenção de um consenso sobre o conjunto de temáticas (*single undertaking*), contrariamente aos Estados Unidos que possuíam preferência por acordos parciais (DABÈNE, 2003).

A importância tomada pelo Mercosul dentro das sucessivas instâncias de negociação foi crescente, especialmente no que diz respeito às demandas de acesso aos mercados, sobretudo ao mercado agrícola (LAENS; OSIMANI, 2001). Os Estados Unidos insistiam mais sobre o comércio de serviços, a proteção da propriedade intelectual e a implementação de normas dentro das áreas do trabalho e do meio-ambiente. Mesmo que em 2001 as partes tenham chegado a um esboço de acordo, ainda persistiam sérias divergências entre elas, em parte porque o entusiasmo dos Estados Unidos perante a ALCA já não era mais o mesmo dos anos 1990: a América Latina não se encontrava entre as prioridades da política externa norte-americana, a qual passou a se concentrar mais sobre a Europa Central e Oriental e sobre o Oriente Médio (WEINTRAUB, 1997). Ademais, as relações com a América Latina restringiram-se ao nível comercial, o que contribuiu para distender os laços políticos e históricos entre os Estados Unidos e seus vizinhos do sul (TULCHIN, 1997). Os eventos do 11 de setembro de 2001 não fizeram mais que acentuar tal tendência, relegando a América Latina a um plano ainda mais marginal dentro das relações internacionais norte-americanas, visto que a região não se encontrava no centro das preocupações securitárias.

A concretização da ALCA foi igualmente freada pela crise financeira de 1999. Após a crise monetária no sudeste da Ásia em 1997 e na Rússia em 1998, o governo brasileiro teve que desvalorizar sua moeda com o intuito de assegurar as exportações, o que, adicionado à recessão provocada pelos choques externos, afetou gravemente a economia argentina que estava estruturada na época sobre a paridade entre o dólar e o peso. Neste contexto,

desenvolveram-se reticências com relação ao modelo econômico dominante nas sociedades dos países do Mercosul, que o viam como a principal fonte das dificuldades que as penalizavam (CAMARGO, 2002). O neoliberalismo, principal marca do sucesso dos interesses econômicos norte-americanos na América Latina durante os anos 1990, começava a mostrar seus limites (COLL, 1997). As políticas visando reduzir as despesas governamentais, estabilizar as reservas, privatizar as empresas públicas, encorajar o investimento estrangeiro e reduzir as tarifas de importação foram consideradas como responsáveis pela dificuldade dos países em enfrentar a crise.

Alguns grupos sociais, como sindicatos, partidos políticos e organizações não governamentais mobilizaram-se para alertar a sociedade sobre as implicações da ALCA e, assim, fazer pressão sobre os governos. No Brasil, um referendo informal foi realizado em 2002, no qual 10 milhões de pessoas rejeitaram o acordo com os Estados Unidos. Este período representou um ponto de inflexão dentro da percepção social do Mercosul: por oposição à concepção original puramente mercantilista, certas organizações preferiram vê-lo como um projeto capaz de exercer uma função de contrapeso à ALCA.

A ALCA, que é um fator exógeno ao Mercosul, fez o Mercosul avançar porque ela trouxe a esquerda. Ela fez a esquerda apoiar fortemente o Mercosul. Antes a esquerda era nacionalista. Achava que o Mercosul era só de empresários, de multinacionais. Com a ALCA, a esquerda passou a dar um apoio, a se inteirar do Mercosul².

A proposta de relançar o Mercosul em meio à crise ganhou um novo fôlego a partir das eleições de Lula da Silva para presidente no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina. Tais mudanças de governo se inseriram em um contexto de esgotamento do ciclo econômico neoliberal, que levou ao poder forças apoiadoras da revalorização do papel do Estado no relacionamento entre os mercados. Seus objetivos eram de reforçar a capacidade de gestão do Estado no plano interno, incluindo a promoção da inclusão social. No plano internacional, as prioridades eram a consolidação das relações sul-americanas e a busca por uma maior autonomia perante os Estados Unidos (AYERBE, 2008). Na Argentina, Kirchner foi eleito em 2003, com o apoio do então presidente Eduardo Duhalde, o que contribuiu para a normalização institucional e econômica do país após a crise de 2001. Estes dois homens políticos representavam um ramo do Partido Justicialista que se opôs às políticas neoliberais do governo de Carlos Menem e que defendia valores como a justiça social e a soberania nacional (STUART,

² Entrevista da autora com um funcionário parlamentar, Brasília, abril 2009.

2008). Alguns meses antes de Kirchner, Lula foi eleito no Brasil depois de um processo eleitoral que culminou na vitória de um partido de esquerda pela primeira vez na história do país. O Partido dos Trabalhadores (PT) se propôs a construir um “projeto de desenvolvimento nacional alternativo” por meio da redistribuição de recursos e da integração regional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.6).

O programa de governo de Lula priorizou a implementação de uma “nova política externa” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.6), capaz de proteger o país das instabilidades dos mercados financeiros mundiais e de fazer convergir os interesses brasileiros com os de seus vizinhos. Para tanto, fez-se necessário revigorar o Mercosul de maneira que o mesmo pudesse enfrentar as dificuldades da globalização adotando instituições políticas e jurídicas. O programa também fazia referência às dificuldades da ALCA, que, seguindo as condições propostas pelos Estados Unidos, não seria um “acordo de livre-comércio mas sim um processo de anexação econômica do continente com consequências sérias para a estrutura produtiva do país” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.7). Da mesma forma, o governo Kirchner apoiou a reaproximação com o Brasil e o aprofundamento do Mercosul. Mesmo antes de sua eleição, Kirchner visitou Lula e afirmou que eles possuíam “uma visão muito similar do que deve ser o Mercosul e a integração latino-americana” (AGENCIA EFE, 2003). Sublinhando “a uniformidade e a sintonia” com o Brasil dentro do propósito de priorizar o Mercosul na ALCA, o futuro presidente esperava que com esse formato de integração os países sul-americanos poderiam ter uma voz mais potente no resto do mundo (AGENCIA EFE, 2003). A vitória de Kirchner foi interpretada pelo governo brasileiro como a vitória de um aliado (AGENCE FRANCE PRESS, 2003) e, portanto, favoreceu a manutenção do diálogo fluido que havia sido estabelecido entre Lula e Duhalde em favor da integração regional.

Um tema prioritário para Lula nessa área era a criação de um parlamento no Mercosul. Ele já havia insistido nesse ponto durante sua campanha eleitoral de 2002, quando afirmou diante do Congresso Brasileiro que o Mercosul precisava de um parlamento diretamente eleito.

O Presidente Lula, no momento em que ele fez a apresentação – acho que foi na campanha dele, no início da campanha – ele apresentou a plataforma dele [...]. Foi quando todos os candidatos foram convidados a apresentar o que eles pretendiam fazer, a plataforma de campanha para relações exteriores. Ele veio a uma reunião da Comissão de Relações Exteriores da Câmara e do Senado. Ele veio aqui na Câmara,

PARLASUL: contingência ou democracia?
Desafios parlamentares no regionalismo latino-americano

eu estava. Então ele, no momento em que ele expunha, ele disse que queria fortalecer a integração regional, o Mercosul e tudo mais, e disse que queria um parlamento. Então desde aquele momento ele já falou em parlamento. E mencionou o parlamento eleito diretamente – o que me surpreendeu, eu quase caí pra trás! A gente mal pensava em parlamento, achava que estava pensando muito pra frente, e ele já queria eleito³.

Duas semanas após sua posse, durante a visita de Eduardo Duhalde, Lula compartilhou a ideia com seu homólogo argentino, falando na necessidade de reconstruir o Mercosul, de dotá-lo de instituições políticas e sociais e trabalhar por um parlamento (FREIRE, 2003).

O novo governo insistiu na necessidade de dotar a integração de uma linha política clara e de aumentar a participação social em escala regional. O ideal de integração latino-americana caracterizou historicamente os movimentos progressistas e foi difundido pelo Fórum de São Paulo, uma rede transnacional de forças políticas de esquerda criada em 1990 por partidos e movimentos sociais latino-americanos, sendo o PT um de seus fundadores. Na época da afirmação do neoliberalismo, o Fórum tornou-se um lugar de discussão de estratégias alternativas ao capitalismo e ao imperialismo norte-americano, bem como de intercâmbio de análises e de experiências de esquerda na cena mundial (FORO DE SÃO PAULO, 1990).

O PT tem uma trajetória muito intensa na área internacional desde o início, marcada primeiro pela solidariedade internacional, e por outro lado pela compreensão de que o projeto nosso de sociedade, o socialismo, um projeto sólido, um projeto estratégico, e mesmo num curto, médio prazo o projeto de desenvolvimento democrático popular para o país, tem uma dimensão internacional. Então é inescapável pra nós uma atuação internacional⁴.

O conselheiro especial do presidente para as relações internacionais, Marco Aurélio García, personificou tal tendência no âmbito do governo brasileiro. Fundador do PT, ele apoiava a politização progressiva do Mercosul a fim de que o bloco pudesse refletir sobre uma “agenda sul-americana”⁵. “O

³ Entrevista da autora com um funcionário parlamentar, Brasília, abril 2009.

⁴ Entrevista da autora com um membro da diretoria do Partido dos Trabalhadores, Brasília, abril 2009.

⁵ Entrevista concedida por Alfredo Atanasof e Silvia Lospennato à Red Mercosur Parlamentario, Brasília, março 2006.

Brasil compreendeu que nós não podemos solucionar os problemas da construção de uma América do Sul integrada, justa e democrática unicamente através do comércio” (GARCIA, 2010, p.161). Tal processo era coerente com o estabelecimento de um parlamento capaz de ampliar o debate político e de reforçar a participação social e o apoio popular à integração.

Um componente dessa postura nossa de tomar o Mercosul e utilizá-lo com sentido ampliado, é exatamente essa ideia de injetar a participação, primeiro da sociedade civil, e construir uma institucionalidade democrática do Mercosul. O Parlamento do Mercosul, e a ideia de se ter eleições diretas e tudo, tem esse sentido⁶.

Desta forma, a sintonia ideológica entre os governos de Lula, Duhalde e Kirchner geraram consensos sobre determinadas questões internacionais, como a resistência às ofertas norte-americanas no âmbito da ALCA e a predisposição a priorizar a integração da América Latina. De fato, a coexistência de governos de esquerda possibilitou a construção de uma associação mais sólida entre os dois países em termos políticos (SARAIVA, 2007).

As mudanças que se produziram dentro dos governos latino-americanos nesta época não são negligenciáveis. Nós deixamos para trás governos que haviam direcionado seu olhar para uma integração com países como os Estados Unidos e o Canadá. Trata-se de Estados mais atentos a gerar e consolidar uma integração dentro do norte da América, e não uma integração real dentro da região. Eu penso que se produz uma mudança ideológica importante, no começo do século, dentro de todos os países da América do Sul, que nos permitiu avançar mais rápido para a integração⁷.

Em razão dessa mudança ideológica, a posição brasileira dentro das negociações da ALCA também mudou, mas o país não estava disposto a correr o risco de ser excluído de um acordo assinado por todos os Estados do continente. Foi necessário, portanto, construir alianças a fim de não se isolar, e neste sentido a Argentina de Kirchner mostrou-se um aliado privilegiado.

Como nós podemos ficar de fora de um acordo do qual 34 países são membros, e que inclui nossos parceiros do Mercosul? Portanto,

⁶ Entrevista da autora com um membro da diretoria do Partido dos Trabalhadores, Brasília, abril 2009.

⁷ Entrevista da autora com um parlamentar do Mercosul, Buenos Aires, março 2009.

PARLASUL: contingência ou democracia?
Desafios parlamentares no regionalismo latino-americano

se nós queremos influenciar as negociações, [...] é necessário marcar nossa posição desde o início e não esperar pelo fim. [...] Eu penso que os Estados Unidos têm consciência de que o Brasil é essencial para a ALCA, que o Mercosul é essencial para a ALCA. Nós estamos em via de fazer um grande esforço de reaproximação, de debate com nossos vizinhos da América do Sul. Mesmo que as posições não sejam sempre idênticas, eles estão compreendendo melhor nossas posições (AMORIM, 2006).

Uma vez que a “vontade política”⁸ relativa à criação do Parlamento consolidou-se no Brasil e na Argentina, fez-se necessário negociar com os outros membros do Mercosul. Diferentemente da Argentina e do Brasil, o Paraguai e o Uruguai ainda possuíam governos liberais que defendiam prioritariamente uma integração comercial, mais do que política. O Uruguai de Jorge Battle se posicionou contra a iniciativa de um parlamento regional, entendida como demasiado precipitada (ASSOCIATED PRESS, 2004). O Paraguai de Nicanor Duarte temia também a perda de soberania. Assim, as negociações com vistas ao parlamento foram progressivamente vinculadas às demandas paraguaias, que incluíam um fundo para reduzir as assimetrias de desenvolvimento econômico entre os Estados membros. Em 2004, os Estados decidiram pôr em prática o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), financiado majoritariamente pelo Brasil e pela Argentina, destinado a “custear programas com intuito de promover a coesão social, em particular dentro das economias menores e das regiões menos desenvolvidas, a fim de sustentar o funcionamento da estrutura institucional e reforçar a integração”⁹. A vitória da Frente Ampla, reunindo um conjunto de partidos de esquerda, nas eleições presidenciais no Uruguai em 2005, reforçou a sinergia ideológica no seio do Mercosul, resultando na consolidação das bases políticas para ações concertadas no plano internacional.

No Uruguai [as coisas avançaram] a partir da chegada da Frente ao governo, que foi também bastante difícil. O Partido Colorado, que correspondia ao governo naquele momento, e o Partido Nacional não queriam nem ouvir falar [do Parlamento]. [...] A Frente tem uma posição muito diferente da posição do Partido Colorado. Nós pudemos articular uma vontade política mais homogênea, digamos¹⁰.

⁸ Entrevista da autora com um assistente parlamentar, Brasília, abril 2009.

⁹ Decisão 45/2004 do CMC.

¹⁰ Entrevista da autora com um assistente parlamentar, Buenos Aires, março 2009.

O processo decisório relativo à criação do *Parlasul* revelou que as inovações políticas podem ser associadas a resultados eleitorais específicos. As “eleições críticas” são caracterizadas por um realinhamento partidário no seio da população e do poder legislativo em coerência com a estratégia de diferenciação empregada pelos partidos de oposição (BRADY; BULLOCK; MAISEL, 1988, p. 398). Em termos de política externa, os partidos vitoriosos no Brasil, na Argentina e no Uruguai adotaram uma estratégia clara de diferenciação em relação às posições de seus antecessores no que se refere à ALCA. As decisões governamentais resultantes foram assim capazes de produzir mudanças políticas importantes. As forças políticas que foram conduzidas ao poder entre os anos 2002 e 2005 representavam símbolos ideológicos contrários à ideia da ALCA. Se “a integração funciona de acordo com o movimento das tendências políticas internas”¹¹, isto se deve ao fato de que sempre há “uma tendência partidária, em qualquer governo. A implementação das políticas do Estado não é um simples exercício técnico. O interesse nacional é interpretado pelo partido ou pela coalizão que a sociedade conduz à direção ao Estado” (GARCIA, 2010, p.173). Os princípios ideológicos dos governos de esquerda influenciaram, assim, o trabalho rotineiro dos atores diretamente envolvidos na construção concreta do *Parlasul*. Eles o reinterpretaram e o colocaram em prática de acordo com suas próprias convicções, dentro de contextos institucionais precisos.

O novo sistema de crenças ligadas à relação com os Estados Unidos emergiu em parte como produto de uma insatisfação popular com as respostas nacionais à crise financeira. Ele encontrou eco nas ideias já existentes, dos parlamentares e seus assistentes, sobre o reforço da dimensão parlamentar no Mercosul. Os parlamentares se converteram assim em portadores da ideia dos governos. De um lado, representam atores importantes no sistema político que souberam se aprofundar no debate e mobilizar recursos. Por outro lado, são atores de apoio dos Executivos dentro dos sistemas presidenciais latino-americanos, de modo que os governos não temiam perder controle sob a política regional. Tal combinação permitiu autonomia à ideia de criação do *Parlasul*, que serviu como guia do caminho para alcançar o distanciamento esperado em relação à ALCA. A próxima seção aborda os recursos parlamentares empregados ao longo desse trajeto e as possibilidades de consolidação do papel do *Parlasul* na integração.

¹¹ Entrevista da autora com um assistente parlamentar, Buenos Aires, março 2009.

O Parlasul como meio de fortalecimento democrático do regionalismo

As negociações em vista da formação de uma zona de livre-comércio nas Américas e o tratamento concedido a esse assunto pelos novos presidentes dos países do Mercosul influenciaram fortemente a decisão para criar um parlamento do Mercosul. No entanto, mesmo que esta conjuntura tenha sido decisiva, a realização deste projeto demandou também esforços da parte de um grupo de atores que militavam dentro e fora da estrutura do Mercosul desde os primórdios do bloco. Mesmo se aparentemente a decisão já estava tomada, ainda era necessário concretizar o projeto, o que foi possível por meio de transformações nos lugares políticos e nos recursos de diferentes atores trabalhando pela integração regional após a chegada dos governos de esquerda ao poder. Por um lado, os parlamentares membros da coalizão governamental tiveram seu trabalho valorizado. Da mesma forma, funcionários e especialistas que compartilhavam a ideia de fortalecimento institucional do Mercosul se reorganizaram contando com um aliado de peso – os discursos presidenciais. Por outro lado, os membros das chancelarias foram obrigados a tolerar uma versão ainda mais ativa da diplomacia presidencial que caracteriza a integração na América Latina. Os diplomatas não podiam contrariar as decisões governamentais, mas tentavam criar obstáculos rotineiros às mudanças que pudessem minimizar o seu controle sobre o processo. Essa clivagem reflete ao mesmo tempo as dissonâncias internas à dimensão parlamentar, que diziam respeito às controvérsias sobre as formas de composição da assembleia, e as divergências entre as dimensões parlamentar e executiva, relativas sobretudo às competências do futuro parlamento.

Em 2004, o Conselho Mercado Comum (CMC), principal órgão decisorio do Mercosul, solicitou à Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) uma proposta para o Parlamento¹². Um grupo de parlamentares foi então organizado para elaborar a proposta, com o suporte da Secretaria Parlamentar, que teve papel chave na organização dos trabalhos da equipe e na articulação política prévia de certos assuntos.

Frequentemente falta um senso logístico à política. [...] [Os deputados] têm a cabeça nas nuvens e é impossível fazê-los retornar à terra. Na Secretaria era preciso alguém para interpretar com eles os tempos, os momentos e as ações nas quais tínhamos necessidade de avançar.

¹² Decisão 26/2003 do CMC.

Tinha que haver uma visão política, uma vontade política e uma logística política, digamos. Nesse âmbito, a Secretaria tornou-se uma peça importante, ela pôde concretizar a vontade política¹³.

No tocante aos atores, as experiências pessoais e as vivências que os guiam se constituem em fatores determinantes no seu comportamento. “O secretário agia como um motor do Parlamento e nós pudemos observar em seguida uma mudança de ritmo. Ele estava sinceramente convencido daquilo que ele fazia”¹⁴. “Se ele não estivesse lá, o resultado teria sido diferente. As pessoas fazem parte da construção das instituições, ou ao menos definem seus papéis. Há momentos em que as instituições, guiadas por uma pessoa que se apresenta em um momento estratégico, marcam a história”¹⁵.

Não se trata, portanto de um interesse objetivamente dado, pois duas pessoas na mesma posição institucional interpretaram diferentemente seu interesse referente à evolução das instituições na quais eles estão inseridos. De fato, as diferentes visões de mundo enquadraram suas ações: quando o Parlamento foi visto como “o embrião de alguma coisa nova nas Américas”¹⁶, aqueles que se identificavam com as ideologias em favor de mudanças possuíam tendências à apoiar a ideia do Parlamento.

Nós temos a necessidade de forjar um sistema de integração regional coerente para que nós possamos interagir no mundo e dentro de condições igualitárias. Eu penso que o processo de globalização foi unidirecional, do centro à periferia, e me parece que nós devemos encontrar políticas apropriadas para que a globalização possa seguir para os dois sentidos. Portanto, eu creio que a região deve dar maior prioridade às questões de integração com relação àquilo que estamos fazendo neste momento¹⁷.

Tal modo de pensar uniu os atores e as dimensões parlamentares do Mercosul em torno da causa comum que era mais próxima: a promoção da agenda de instauração do *Parlasul*.

A Secretaria Parlamentar contava também com o apoio das secretarias das delegações nacionais da CPC. Os assistentes parlamentares, assim como os funcionários das câmaras alta e baixa dos países do Mercosul,

¹³ Entrevista da autora com um assistente parlamentar, Buenos Aires, março 2009.

¹⁴ Entrevista da autora com um funcionário parlamentar, Brasília, abril 2009.

¹⁵ Entrevista da autora com um assistente parlamentar, Montevideo, março 2009.

¹⁶ Entrevista da autora com um funcionário parlamentar, Brasília, abril 2009.

¹⁷ Entrevista da autora com um assistente parlamentar, Buenos Aires, março 2009.

davam continuidade e reforçavam domesticamente os projetos acordados em Montevideu, sobretudo no Brasil e na Argentina, onde os Poderes Legislativos dispunham de uma estrutura razoável para fazê-lo. Como os parlamentares passavam a maior parte do tempo em seus países de origem, deslocando-se apenas uma vez por semestre para as reuniões da CPC, o acompanhamento no nível nacional era de crucial importância. “Uma das coisas importantes que a Secretaria fez foi implementar uma agenda mais estruturada com as secretarias nacionais de cada uma das delegações da CPC, um trabalho bem coordenado, verdadeiramente coletivo”¹⁸. Nesse plano, o Brasil aparecia como um ator central graças à experiência e à formação de alguns funcionários legislativos. Diferentemente dos demais países, os funcionários brasileiros estavam na CPC há anos e não eram vinculados a partidos políticos, o que tornava sua relação com os sucessivos parlamentares mais fluida, facilitando a memória institucional.

Para que você faça com que a Representação funcione, você precisa de pessoas que entendam o Mercosul. [...] Por isso que os funcionários não são substituídos. Eles são peças fundamentais no processo de dentro da Representação, pra dentro do Congresso brasileiro e pra fora do Congresso. Só se vai mudando as experiências que você tem: as suas viagens, as suas reuniões, os seus colegas dos outros países que também tem alguma coisa a te oferecer. Enfim, essa troca de conhecimento entre os próprios funcionários ajuda muito no dia a dia aqui pra nós¹⁹.

Em 2005, a CPC decidiu criar um Grupo Técnico de Alto Nível (GTAN) com o intuito de auxiliar os parlamentares na elaboração de um projeto de protocolo constitutivo²⁰. O GTAN foi formado por especialistas, funcionários dos congressos nacionais e assistentes jurídicos do Mercosul, trabalhando sob a coordenação da Secretaria da CPC. Dois grupos se formaram progressivamente no âmbito do GTAN. De um lado, representantes dos atores tradicionais do Mercosul – as diplomacias e certas forças políticas conservadoras – que se opunham a um projeto político e supranacional. De outro, uma contra-elite política que desejava um parlamento capaz de superar o sistema puramente intergovernamental do bloco. Portanto, o debate em torno das características organizacionais e funcionais do parlamento deve ser compreendido a partir de um contexto relacionado aos atores da integração regional (COSTA; BRACK, 2011). Para o primeiro

¹⁸ Entrevista da autora com um assistente parlamentar, Buenos Aires, março 2009.

¹⁹ Entrevista da autora com um funcionário parlamentar, Brasília, abril 2009.

²⁰ Disposição 3/2005 da Mesa Diretiva da CPC.

grupo, a criação de um verdadeiro parlamento representava um grau de politização demasiado elevado e o risco de que a integração pudesse sair do controle estrito dos diplomatas. Para o segundo grupo, uma assembleia poderia induzir uma nova fase de integração, caracterizada pela participação de atores políticos e sociais na gestão do Mercosul, e a criação de uma identidade comum entre os povos (ROSINHA, 2004).

Mesmo que a versão final do Protocolo tenha mudado algumas diretrizes estabelecidas pelo GTAN e não tenha conferido competências decisórias ao Parlamento, ele foi possível pois os atores políticos favoráveis ao Parlamento foram apoiado pelos governos e assim conduziram o quadro ideológico predominante. Ao mesmo tempo em que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul não conseguiu “acabar com o monopólio do Poder Executivo sobre a tomada de decisão dentro do Mercosul”²¹, ele incluiu certas disposições que podem conduzir os debates sobre a integração a níveis mais políticos, nos quais a “sensibilidade epidérmica”²² dos parlamentares está em condições de enfrentar a perspectiva burocrática dos diplomatas. O sufrágio universal, a composição proporcional e os grupos políticos transnacionais representam inovações importantes do Parlamento. Ademais, as funções deliberativa e de controle representam uma força maior das assembleias representativas e não podem ser negligenciadas. Assim, se as competências restam similares às da CPC, os novos meios à disposição do Parlamento para aplicá-las podem, sob determinadas condições, iniciar uma nova lógica de trabalho no âmbito do Mercosul, mais próximo de uma abordagem regional.

No caso do Parlasul, o detalhamento das atividades deliberativas confere aos parlamentares espaços importantes no que se refere ao diálogo com a sociedade. A organização de audiências públicas sobre temas de interesse é um forte instrumento de contato social e pressão política. Além disso, para Drummond, o mecanismo da consulta parlamentar adotado para acelerar os trâmites de internalização das normas do bloco nos Estados partes poderá contribuir para dar publicidade e transparência às matérias em negociação. Isso porque, para elaboração dos pareceres, os Parlamentares deverão recolher informações junto aos setores interessados, mediante audiências públicas e seminários amplamente divulgados. As contribuições recolhidas junto aos setores envolvidos e a especialistas deverão, segundo a autora, aprimorar a qualidade técnica das normas negociadas, além de legitimar o processo como um todo (DRUMMOND, 2010). Ademais, a possibilidade

²¹ Entrevista da autora com um assistente parlamentar, Buenos Aires, março 2009.

²² Entrevista da autora com um parlamentar do Mercosul, Brasília, abril 2009.

de fiscalizar os órgãos do Mercosul, analisando o orçamento da secretaria, solicitando informações e questionando autoridades de órgãos do bloco, além dos pareceres do Tribunal Permanente de Revisão, é um instrumento ainda pouco utilizado pelo Parlasul.

Em termos representativos, a determinação da representação dos povos do Mercosul mediante eleições diretas e grupos político-ideológicos pluri-nacionais minimiza os vínculos dos parlamentares com a dimensão nacional, vinculando-os mais estreitamente a demandas transversais e territoriais oriundas de setores organizados nas sociedades envolvidas. É preciso lembrar que parlamentares são suscetíveis às pressões populares e que a continuidade de seu trabalho depende do contato constante com o eleitorado, pelo que se tornarão gradualmente mais sensíveis às questões abertas pelo processo regional. Nesse sentido, os parlamentares podem se tornar empreendedores da construção de bens públicos demandados por movimentos sociais e cidadãos. Especialmente em regiões de fronteira, políticas públicas transnacionais são imperativas à qualidade de vida das populações frente a situações que não respeitam convenções geográficas. Cabe aos parlamentares, atores com mais capilaridade social do que as diplomacias, solidificar os meios de se fazer ouvir na representação desses interesses. Como demonstram as experiências da União Sul-Americana de Nações e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos, sem respostas sociais o regionalismo perde significado. É esse papel diferenciado, atento às necessidades internacionais e locais do novo século, que espera pelos parlamentares regionais.

Conclusão

Em dezembro de 2005, os presidentes dos quatro Estados membros do Mercosul assinaram o Protocolo Constitutivo do Parlamento. A ratificação pelas câmaras nacionais ocorreu durante o ano de 2006, e em dezembro desse ano o Parlasul foi instalado em uma cerimônia de grande pompa em Brasília. Em novembro de 2005, as negociações da ALCA foram interrompidas durante a quarta Cúpula das Américas em Mar del Plata, quando os países do Mercosul e a Venezuela se opuseram ao formato proposto pelo Estado Unidos. Tal processo foi guiado por valores relacionados à visão política de inserção internacional dos países sul-americanos compartilhada pelas elites no poder. Com as crises econômicas e políticas que atingiram os países do Mercosul entre 1999 e 2001, os efeitos das políticas neoliberais foram vistos como menos positivos, permitindo a ascensão de grupos políticos que representavam uma alternativa ao modelo precedente. As

modificações no equilíbrio de poder ao nível nacional levaram a atenuar a resistência dos corpos diplomáticos, permitindo a penetração de novas temáticas e atores no sistema regional.

A alteração do *status quo* institucional também decorreu de uma mudança de paradigma político: a crise mostrou os limites do paradigma dominante, favorecendo a emergência de um novo sistema de valores. Tal sistema, traduzido pela presença de novas autoridades políticas, fez surgir problemas que não eram considerados até então, como o acordo de livre comércio continental proposto pelos Estados Unidos. Com o intuito de resolver tal questão, os governos decidiram reforçar o Mercosul com a criação de um parlamento por três razões. Inicialmente, o caminho encontrava-se demarcado há bastante tempo pelos parlamentares e correspondia à alternativa mais bem estruturada; segundo, a ideia de uma assembleia garantiria o suporte indispensável dos Poderes Legislativos, muito heterogêneos, ao plano de revitalização do Mercosul; por fim, um parlamento traria um forte simbolismo político, capaz de enviar uma mensagem clara aos negociadores da ALCA a respeito do tipo e do grau de integração almejado – ao menos em teoria – dentro do Cone Sul.

Os empreendedores políticos do fortalecimento institucional do Mercosul souberam reconhecer que se tratava de um momento único para se reformar as instituições do bloco e que ele não duraria muito tempo. Suas ideias, outrora negligenciadas, beneficiaram-se de uma aceitação considerável por parte das elites políticas, tanto que ela permitiu fazer obstáculo à coalizão majoritária, formada essencialmente pelos membros das chancelarias. O conflito que se desenvolveu entre tais coalizões em torno de dois modelos opostos de integração reflete bem o peso das ideias dentro da ação pública. Somente a chegada ao poder de uma nova ideologia que se opunha por princípio ao projeto da ALCA permite entender a temporalidade da criação do Parlamento. A coalizão de causa minoritária se opunha aos valores defendidos pela coalizão majoritária, mas apenas quando a balança de poder se alterou em benefício da primeira é que a reforma pôde ser produzida.

Entretanto, tal mudança não afetou profundamente a estrutura do Mercosul, uma vez que a convergência normativa entre a coalizão minoritária e as autoridades não passou de relativa e circunstancial. De fato, uma vez passada a ameaça da ALCA, os governos não estavam mais tão motivados em ceder poderes à escala regional, mesmo se ainda eram favoráveis ao princípio de integração. Tratou-se, portanto, de uma motivação ideológica de caráter negativo, visto que os governos se mostraram de acordo com uma ação para evitar a ALCA, mais do que para efetivamente favorecer o

Mercosul. É, portanto, dentro de um contexto instrumental e pouco favorável que a assembleia trabalha, desde 2007, para sua institucionalização e para se fazer ouvir em nível regional. Apesar das dificuldades de inserção efetiva do Parlasul no arranjo institucional do Mercosul, que permanece essencialmente ancorado nos Poderes Executivos dos Estados-parte, ele, paulatinamente, introduz uma rotina sinérgica Executivo-Legislativo que, apesar de não lhe conferir poder de decisão, reveste-o de função legitimadora relevante que pode ser melhor aproveitada no fortalecimento do regionalismo latino-americano. Mesmo que, a partir de 2016, o contexto político tenha se alterado fortemente, com discursos na Argentina e no Brasil por uma desconstrução do Mercosul, suas instituições permanecem. O parlamento é o órgão político que melhor representa as pluralidades ideológicas, de modo que visões diversas sobre a integração, e não apenas as instruções governamentais, devem competir no âmbito do Parlasul.

REFERÊNCIAS

- AGENCE FRANCE PRESS. **Brasil ve victoria de Kirchner en Argentina como la de un aliado.** Washington, 15 maio 2003.
- AGENCIA EFE. **Kirchner quiere Latinoamérica integrada para más voz en mundo.** Burgos, 8 maio 2003. Disponível em: <https://www.nacion.com/archivo/kirchner-quiere-latinoamerica-integrada-para-mas-voz-en-mundo/FBR3GIN6SJBIZBSVWPPFXCT63Q/story/>. Acesso em: 8 abr. 2022.
- AMORIM, C. Entrevista. [Entrevista cedida ao programa Roda Viva]. **TV Cultura**, São Paulo, 4 ago. 2003. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=y3T2U1hC454>. Acesso em: 8 abr. 2022.
- ASSOCIATED PRESS. **Canciller uruguayo defiende cautela en proceso de integración.** New York, 2 jan. 2004.
- AYERBE, L. F. Apresentação. *In*: AYERBE, L. F. (org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul.** São Paulo: Ed. da UNESP, 2008. p.9-13.
- BRADY, D.; BULLOCK, C.; MAISEL, S. The electoral antecedents of policy innovations: a comparative analysis. **Comparative Political Studies**, Thousand Oaks, CA, v.20, n.4, p.395-422, Jan. 1988.
- CAMARGO, S. de. O canto da sereia: América Latina perante a ALCA. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.16, n.1, p. 94-104, 2002.
- COLL, A. United States strategic interests in Latin America: an assessment. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Cambridge, v.39, n.1, p.45-57, 1997.

COSTA, O.; BRACK, N. **Le fonctionnement de l'Union européenne**. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011.

DABÈNE, O. **América Latina no século XX**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

DRUMMOND, M. C. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos de integração**. Brasília: Senado Federal, 2010.

FORO DE SÃO PAULO. **Declaração de São Paulo**: Primeira Reunião do Fórum de São Paulo. São Paulo, 4 jul. 1990.

FREIRE, F. **Lula reafirma, em reunião com Duhalde, intenção de reconstruir Mercosul**. São Paulo, 14 jan. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44746.shtml>. Acesso em: 8 abr. 2022.

GARCIA, M. A. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (ed.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010. p.153-176.

LAENS, S.; OSIMANI, R. Dos frentes para la negociación externa del Mercosur: el ALCA y el acuerdo con la Unión europea. In: CHUDNOVSKY, D.; FANELLI, J. M. (ed.). **El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década**. Madrid: Siglo Veintiuno; Red Mercosur; BID, 2001. p.225-251.

MOSS JR, A. Introduction: The Summit of the Americas. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Cambridge, v.36, n.3, p.i-x, 1994.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo**. São Paulo, 2002.

ROSINHA, F. F. Criar uma identidade comum. In: BRASIL. **Parlamento do Mercosul: proposta brasileira de anteprojeto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. p. 10-16.

SARAIVA, M. Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. **América Latina Hoy**, Salamanca, n.45, p.127-140, 2007.

STUART, A. M. Novas lideranças na América do Sul: o caso Kirchner. In: AYERBE, L. F. (org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2008. p.15-37.

TULCHIN, J. Hemispheric relations in the 21st Century. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Cambridge, v.39, n.1, p.33-43, 1997.

WEINTRAUB, S. US-Latin American economic relations. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Cambridge, v.39, n.1, p.59-69, 1997.

EL PARLAMENTO ANDINO

José Miguel SANTACREU SOLER¹

Los parlamentos supranacionales han tenido un papel fundamental para el desarrollo de una nueva dimensión continente no estrictamente comercial y económica de los procesos de integración de las Américas, tanto los parlamentos supranacionales formados por representantes elegidos por sufragio directo como los de carácter representativo de cada parlamento nacional, los diputados de los cuales son designados por los parlamentos miembros, así como los parlamentos que están o no vinculados institucionalmente a los sistemas de integración económica regional y los que han perseguido su institucionalización en estos sistemas: el Parlamento Latinoamericano en ALALC / ALADI, el Parlamento Andino en el Acuerdo de Cartagena / CA, el Parlamento Amazónico en el Tratado Amazónico, el Parlamento Centroamericano en el SICA, la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe en el CARICOM, la Comisión Parlamentaria Conjunta en MERCOSUR y la Confederación Parlamentaria de las Américas en ALCA.

El caso del Parlamento Andino, cuyo Tratado Constitutivo fue suscrito el 25 de octubre de 1979 y celebró su primer período ordinario de sesiones entre los días 31 de agosto y 2 de septiembre de 1980 en Santa Fe de Bogotá, es especialmente significativo. Durante sus casi cinco décadas de existencia ha intentado contribuir a la gestación de normas de carácter regional a través de sus propuestas, además de impulsar la creación de instituciones con la finalidad de impulsar el avance del proceso de integración andina. Mencionaremos como ejemplos históricos la Universidad Andina Simón Bolívar, la Misión de Observación Electoral (MOPA) que ha inspeccionado los procesos de votación de los miembros de la Comunidad Andina de Naciones o los Observatorios Ciudadanos y Consejos Consultivos. También ha realizado diferentes recomendaciones a otros órganos del Sistema Andino de Integración, los gobiernos, los poderes legislativos y al resto de instituciones de los Estados miembros y, además, se

¹ Universidad de Alicante – Alicante – España. Catedrático de Historia Contemporánea. Director del Grupo de Investigación España Contemporánea. jm.santacreu@ua.es.

ha manifestado en nombre de los pueblos andinos ante diversas situaciones que los afecta o los beneficia. Pero el Parlamento Andino no se ha mantenido estable durante su existencia y ha sufrido los vaivenes políticos de sus estados miembros. Venezuela dejó de ser miembro del Parlamento Andino durante la sesión del 19 de mayo de 2005 del XXVIII período ordinario de sesiones de la asamblea general que tuvo lugar en Bogotá, mientras que Chile se incorporó en 2015 tras participar durante doce años como observador con parlamentarios que asistían sin voto ni voz. Venezuela dejó igualmente la Comunidad Andina de Naciones al año siguiente, en 2006, con unas consecuencias muy graves para el proceso andino de integración. En el capítulo referido al Parlamento Andino analizaremos todo ello, las principales contribuciones de las actividades parlamentarias y la evolución del Parlamento en el tiempo.

Hace más de una década que publiqué un libro sobre la Historia del Parlamento Andino (1979-2003) (SANTACREU SOLER, 2004)² premiado y editado por las Cortes Valencianas en 2004. Las principales preguntas que intenté responder en aquella investigación fueron las siguientes: ¿Con qué finalidad se creó el Parlamento Andino? ¿Cuáles eran sus poderes y limitaciones? ¿Cómo funcionaba? ¿Qué instrumentos jurídicos lo regulaban y cuántas instituciones especializadas había tenido y tenía? ¿Quiénes eran y cómo se elegían sus parlamentarios? ¿Había efectuado declaraciones de importancia durante sus años de existencia? ¿Los parlamentos nacionales de cada uno de los Estados miembros aceptaban sus decisiones? Y los estados, ¿las ratificaban? ¿El Parlamento Andino había tenido una significación relevante en la historia de la humanidad y en el cambio de milenio? ¿El Parlamento Andino se parecía al Parlamento Europeo? ¿Tenía o no una función similar a la del Parlamento Europeo? ¿Sus historias respectivas tenían algo en común y formaban parte de un proceso similar en la historia de la humanidad y del parlamentarismo en particular?

La respuesta a esta última pregunta pretendía defender la hipótesis sobre la necesidad de superar las fronteras nacionales en el mundo del cambio de milenio, para la que era de gran valor la historia del Parlamento Andino y las de los otros parlamentos supranacionales que se estaban construyendo entonces en el mundo y en América Latina concretamente.

La hipótesis consistía en que los parlamentos supranacionales habían tenido y tenían un papel fundamental para el desarrollo de una nueva dimensión continente no estrictamente comercial de los procesos de inte-

² Pueden consultar las respuestas en el PDF de descarga gratuita en la web de la Cortes Valencianas.

gración en Europa y América, ni económica. La hipótesis se refería tanto a los parlamentos supranacionales formados por representantes elegidos por sufragio directo como a los de carácter representativo de cada parlamento nacional, los diputados de los cuales son designados por los parlamentos miembros. Se refería también tanto a los parlamentos que están o no vinculados institucionalmente a los sistemas de integración económica regional como a los que perseguían su institucionalización en estos sistemas: el Parlamento Europeo en la CEE-CECA-EURATOM / UE-CE, el Parlamento Latinoamericano en ALALC / ALADI, el Parlamento Andino en el Acuerdo de Cartagena / CA, el Parlamento Amazónico en el Tratado Amazónico, el Parlamento Centroamericano en el SICA, la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe en el CARICOM, la Comisión Parlamentaria Conjunta en MERCOSUR y la Confederación Parlamentaria de las Américas en ALCA.

La respuesta a todas las preguntas, incluida la hipótesis, hoy sería diferente a la de 2003 o con matices, según cada pregunta. Incluso hay que hacer otras nuevas preguntas: ¿Cuáles son hoy los poderes y limitaciones del Parlamento Andino? ¿Por qué actualmente está en crisis? ¿Aún es útil? ¿Desaparecerá en breve?

Un hecho incuestionable es que, durante las más de tres décadas de funcionamiento, el Parlamento Andino ha contribuido a la gestación de normas de carácter regional a través de sus propuestas y ha impulsado la creación de instituciones que contribuyen al proceso de integración andina. Mencionaré como ejemplos la Universidad Andina Simón Bolívar, la Misión de Observación Electoral (MOPA) que inspecciona los procesos de votación en los países miembros de la comunidad o los Observatorios Ciudadanos y Consejos Consultivos. También ha realizado diferentes recomendaciones a los otros órganos del Sistema Andino de Integración, a los gobiernos, a los poderes legislativos y al resto de instituciones de los estados miembros y, además, se ha manifestado en nombre de los pueblos andinos ante diversas situaciones que los afecta o los beneficia.

Desde que publiqué el libro en 2004 hasta nuestro tiempo (primavera de 2019), han pasado una serie de acontecimientos en los países de los parlamentarios andinos que han tenido unas consecuencias imprevisibles e inimaginables en 2003, cuando terminé de escribir el libro. Entonces había un optimismo justificado sobre su futuro y una certeza compartida sobre la utilidad del Parlamento Andino. Hoy todo ha cambiado. Impera el pesimismo, la crítica y la diversidad de opiniones.

Por un lado, los parlamentarios de Venezuela ya no están debido a la decisión política de Hugo Chávez de abandonar la Comunidad Andina, la

cual se materializó finalmente en 2006, cuando ya se habían retirado del Parlamento Andino (en 2005). Por otro, el proceso para institucionalizar políticamente la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) iniciada durante esa misma coyuntura contemplaba la creación del Parlamento Sudamericano, que implicaba la convergencia entre el Parlamento Andino y el Parlamento del MERCOSUR según el Proyecto (MORALES RUVALCABA, 2010).

La salida de Venezuela del Parlamento y la posibilidad de la convergencia en el Parlamento Sudamericano han acentuado los conflictos, desacuerdos, diferencias y tensiones entre los miembros de la Comunidad Andina, que tienen visiones diferentes de las relaciones con los Estados Unidos de América y con el proyecto parlamentario de UNASUR (OTTO VÁZQUEZ, 2010).

Algunos grupos políticos y periodistas de los mismos países que todavía son miembros critican al Parlamento Andino y las elecciones de sus representantes. Consideran que es un parlamento inútil y que ocasiona unos gastos innecesarios a los estados. Incluso, según el diario *El Espectador*, la canciller de Colombia María Ángela Holguín anunció en septiembre de 2013 el cierre del Parlamento Andino argumentando que Colombia, sede principal del Parlamento, se ahorraría 35 millones de dólares (LA DESPEDIDA..., 2013). Sin embargo, las convocatorias electorales para renovar los parlamentarios no se detuvieron. En 2013 se eligieron los nuevos parlamentarios andinos correspondientes a Ecuador, en 2014 los correspondientes a Bolivia y Colombia y en 2016 los de Perú. Chile se integró en 2015, Argentina inició su andadura como observador formal del parlamento en 2017³ y hoy, en la primavera de 2019, los parlamentarios andinos aún se reúnen y acuerdan recomendaciones. En el marco de las sesiones plenarias de octubre de 2018 se conmemoraron los 39 años de la creación del parlamento y, en la sesión plenaria del 25 de noviembre de 2018, se debatió y votó las propuestas de reforma del Reglamento General del Parlamento Andino con el propósito de actualizar los procedimientos parlamentarios y facilitar la interpretación y aplicación de las disposiciones reglamentarias así como adaptar el reglamento a la realidad institucional y las nuevas dinámicas de trabajo parlamentario.⁴

³ Ingreso de Argentina en p. 22 de “Informe de gestión presidente del Parlamento Andino Fernando Meza, julio 2017 – julio 2018”. Disponible en: <http://alanfairliereinoso.pe/?p=2413>. Acceso en: 21 abr. 2022.

⁴ “Plenaria aprueba reformas al Reglamento General del Parlamento andino” en p. 4 y “39 años trabajando por la integración de nuestros pueblos, en p. 7 de **El Condor**, Edición

Lo analizaremos todo a continuación, tanto la crisis como la continuidad; pero después de actualizar la historia que cerró en 2003 y recordar las características del Parlamento Andino.

Los orígenes y las características del Parlamento Andino

Los orígenes del Parlamento Andino hay que buscarlos en la coyuntura económica, política y social de los países andinos de las décadas de 1980 y 1990 y en las fases de desarrollo correspondientes al proceso de integración económica iniciado con el instrumento jurídico denominado oficialmente Acuerdo de Cartagena de 1969 y modificado por medio de los protocolos al acuerdo suscritos por los países firmantes en Quito en 1987, Trujillo en 1996 y Sucre 1997.

El Tratado Constitutivo del Parlamento fue suscrito el 25 de octubre de 1979 y celebró su primer período ordinario de sesiones entre los días 31 de agosto y 2 de septiembre de 1980 en Santa Fe de Bogotá.⁵ Primero fue creado como un órgano de apoyo al Acuerdo de Cartagena de 1969. Después, el Protocolo Modificador de Quito al Acuerdo de Cartagena lo transformó en el órgano principal del acuerdo en 1987 y diez años más tarde inició el camino hacia las elecciones directas. El 23 de abril de 1997 los Estados miembros suscribieron un protocolo al Tratado Constitutivo y uno adicional sobre elecciones directas y universales de sus representantes en el marco del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento y el Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de sus representantes, suscritos ambos el 23 de abril de 1997 en Sucre de conformidad con el Acta de Trujillo y el Protocolo modificador del Acuerdo de Cartagena firmado el 10 de marzo de 1996, que transformaron nuevamente las características del parlamento.

Inicialmente estuvo formado por 25 representantes, a razón de cinco diputados andinos por país miembro designados por los parlamentos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Actualmente también lo forman 25 representantes desde la incorporación de los chilenos en 2015, pero sin los venezolanos desde 2005. Los cinco representantes de cada país integran la delegación nacional y designan a uno de los cinco como vicepresidente, el cual es el jefe de su delegación nacional y está a cargo de la oficina nacional respectiva del parlamento en su país. Esto significa que inicialmente había cinco oficinas nacionales (Bolivia, Colombia, Ecuador,

74, Noviembre 2018. Disponible en: https://issuu.com/elcondor/docs/revista_el_c_ndor_ed_74_noviembre_2. Acceso en: 20 abr. 2022.

⁵ Pueden consultar los primeros documentos fundacionales en Eastman Vélez (1992).

Perú y Venezuela), las cuales son el enlace entre el Parlamento Andino y cada congreso de los países miembros. Los parlamentarios de cada país tenían y tienen su sede en la oficina nacional correspondiente, donde se reúnen y preparan sus contribuciones a las sesiones plenarias ordinarias y extraordinarias.⁶

Venezuela dejó de ser miembro del Parlamento Andino durante la sesión del 19 de mayo de 2005 del XXVIII período ordinario de sesiones de la asamblea general que tuvo lugar en Bogotá,⁷ mientras que Chile se ha incorporado en 2015 tras participar durante doce años como observador con parlamentarios que participaban sin voto ni voz.⁸ Venezuela dejó igualmente la Comunidad Andina de Naciones poco después, en 2006, con unas consecuencias muy graves para el proceso andino de integración (MALAMUD RIKLES, 2006).

La presidencia del parlamento es rotativa, por orden alfabético de los países, y cualquiera de los cinco miembros de la delegación de turno puede presentar su candidatura individualmente a la presidencia. En la sesión plenaria correspondiente, los 25 parlamentarios eligen al presidente por votación o aclamación de entre los miembros de la delegación nacional de turno para un período bianual, el cual actúa como presidente de las sesiones ordinarias y extraordinarias del parlamento, de la mesa directiva y como jefe de su delegación nacional durante el periodo de la presidencia. El presidente actual (primavera de 2019) es Hugo Quiroz Vallejo (Ecuador).

⁶ Detalle de la ubicación de cada oficina en 2003: Colombia: Oficina Central - Secretaría General (también Oficina Nacional de Colombia): Avda. 13 núm. 70-61. Bogotá D.C. Bolivia: Oficina Nacional de Bolivia: Plaza Murillo, Palacio Legislativo. La Paz. Ecuador: Oficina Nacional de Ecuador: Avda. 10 de Agosto núm. 600 y Checa Edificio Pichincha Piso 1, Quito. Perú: Oficina Nacional de Perú: Avda. Abancay 210 Oficina 606, Edificio Conaco Lima – 1, Venezuela: Nacional de Venezuela: Edificio José María Vargas Esquina de Pajarito piso 2, Caracas. Actualmente, la de Venezuela ya no existe y las nuevas Oficinas de Representación Parlamentaria Nacional están en: Bolivia: Calle Junín No 664, Edificio Excomupol – Teléfono (5912) 2143310/09 - La Paz; Chile: Avenida Pedro Montt s/n - Cámara de Diputados – Teléfono (5632) 2505487 / 86 – Valparaíso; Ecuador: El Sol No. 39 - 270 y Av Gaspar – Villaroel Edificio Salvador (esquina) – Teléfono (5932) 2922653- Quito; Perú: Jr. Huallaga 386 oficina 208 – Edificio Luis Alberto Sánchez – Teléfono (511) 3117756 – L.; Colombia: Dirección: AK 14 No. 70 A -61 Bogotá. Disponible en: www.parlamentoandino.org. Acceso en: 02 abr. 2019.

⁷ “El Parlamento Andino se pronuncia sobre la salida de Venezuela”. Disponible en: <https://parlamentoandino.org/index.php/actualidad/gestion/200-parlamento-andino-se-pronuncia-sobre-los-actos-violentos-en-la-republica-de-colombia>. Acceso en: 21 abr. 2022

⁸ “Chile se integró al Parlamento Andino, con voz y voto”. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-chile-se-integra-al-parlamento-andino-voz-y-voto-573685.aspx>. Acceso en: 21 abr. 2022

Los tres órganos de gobierno del Parlamento Andino son la asamblea, que se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias, la mesa directiva y la secretaría general. La asamblea es el órgano máximo y está integrada por todos los parlamentarios en pleno. Sus funciones principales son conocer, analizar y aprobar recomendaciones, acuerdos y decisiones, aprobar el presupuesto general del parlamento y programar su agenda anual de actividades. La mesa directiva se encarga de dirigir, coordinar y velar por el cumplimiento de las actividades y las labores de los diferentes órganos del parlamento y la forman el presidente de turno, un vicepresidente por cada delegación nacional distinta a la del presidente de turno y el secretario general ejecutivo con derecho a voz, pero sin voto.

En el pasado, también hubo un secretario general pro-tempore que reunía la condición de parlamentario. La secretaría pro-tempore era de carácter político y administrativo y estaba adscrita a la presidencia del Parlamento Andino, por lo que su gestión tenía un periodo idéntico al del presidente. El secretario general pro-tempore fue elegido por la mesa directiva a propuesta del presidente desde 1997; anteriormente se elegía en las sesiones ordinarias de entre los parlamentarios miembros de la delegación nacional del presidente. Durante la etapa de elección del secretario pro-tempore en las sesiones ordinarias (1980-1997) ocuparon el cargo José Fernando Botero Ochoa (1980-1981), Carlos Jaramillo Díaz (1981-1983 y 1989-1991), Milos Alcalay Mirkovich (1983-1984), Alejandro Montoya Sánchez (1984-1985), Adalberto Violand Alcázar (1985-1987), Carlos Julio Gaitán (1987-1989), José Oré León (1991-1992), Juan Vilera del Corral (1992-1994), Luis Áñez Álvarez (1994-1995) y Eduardo Pazos Torres (1995-1997). El primer secretario pro-tempore elegido para la mesa directiva a propuesta del presidente y último que firmó decisiones en alguna de las actas de sesión del Parlamento Andino fue Carlos Andrade Orlando (1997-1999). Desde entonces, el secretario pro-tempore perdió protagonismo hasta su desaparición y las actas posteriores las firmará el secretario general ejecutivo, el cual asumirá todas las funciones de la secretaría.

La Secretaría General⁹ es el órgano permanente del Parlamento Andino y da apoyo técnico y administrativo a los otros órganos del parlamento. El secretario ejecutivo lo designa la mesa directiva y su nombramiento se

⁹ La sede de la Secretaría General del Parlamento Andino se situó en Santa Fe de Bogotá (Colombia), Avenida 13 N° 70-61. Mantenía la Web Site: <http://www.parlamentoandino.org> y una publicación gratuita bimestral denominada *El Cóndor* (Informativo del Parlamento Andino) que comenzó a publicarse en 2001. Sus números más recientes pueden consultarse en <https://biblioteca-parlamentoandino.janium.net/janium-bin/referencista.pl?Id=20190402065257>.

ratifica en las sesiones del parlamento desde 1984. La secretaria ejecutiva es de carácter administrativo y técnico, motivo por el cual su titular tiene categoría de funcionario internacional remunerado. Progresivamente, el secretario ejecutivo se convirtió en un elemento fundamental para la continuidad del Parlamento Andino y para facilitar las gestiones de los presidentes sucesivos. Tiene rango de jefe de misión diplomática con funciones permanentes en la oficina central del parlamento. El cargo dura 2 años, pero es reelegible con independencia de la nacionalidad de las renovaciones presidenciales de turno.

El primer secretario ejecutivo fue el diplomático venezolano Milos Alcalay Mirkovich, cuya etapa de trabajo se prolongó desde 1984 hasta 1991. Su gestión fue fundamental para el desarrollo e implantación del parlamento, por lo que, en la sesión extraordinaria del 11 de junio de 1996 le concedieron la Medalla de la Integración en reconocimiento de los valiosos servicios prestados.¹⁰ Milos Alcalay había sido embajador en varios países europeos y latinoamericanos antes de ocupar la Secretaría General y fue el representante del Parlamento Andino ante el Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa entre 1979 y 1985. Cuando le concedieron la medalla, era viceministro de relaciones exteriores de Venezuela y, entre 1997 y 2000, será embajador de Venezuela en Brasil. El segundo secretario general fue el colombiano Jorge Mario Eastman Robledo entre 1991 y 1995; el tercero, el ecuatoriano Rubén Vélez Núñez desde 1995 hasta 2014; y el actual (primavera de 2019) es Néstor Eduardo Chilingua Mazón, ciudadano ecuatoriano elegido inicialmente para un periodo de dos años en el XLIV período ordinario de sesiones celebrado en Bogotá en febrero de 2014, pero que continúa en el cargo.

También hay organismos subsidiarios y comisiones principales de trabajo del parlamento, que mantienen la actividad durante el período de recesión de las sesiones parlamentarias. Las comisiones principales son órganos especializados y están formadas por un parlamentario andino de cada país miembro designado por la asamblea del parlamento. Cada comisión designa a su presidente. Si un representante cesa anticipadamente, es sustituido por el suplente o por el nuevo titular. Según el Reglamento General del Parlamento Andino reformado completamente en 2000 y modificado posteriormente según hemos mencionado, hay 5 comisiones que son: La Comisión Primera: “De Asuntos Políticos, Parlamentarios, de Integración y Relaciones Exteriores”. La Comisión Segunda: “De Asuntos Jurídicos, Armonización y Desarrollo Legislativo, Cultura, Educación,

¹⁰ Decisión 703 de la séptima sesión extraordinaria del Parlamento Andino.

Ciencia y tecnología”. La Comisión Tercera: “De Desarrollo Humano, Desarrollo Sustentable, Medio Ambiente, Agricultura y de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas”. La Comisión Cuarta: “De Asuntos Económicos, de Presupuesto y de Contraloría de los Órganos del Sistema Andino de Integración y Turismo”. La Comisión Quinta: “De la Mujer, Infancia y Familia, los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes y de Defensa de los Derechos Humanos”.¹¹

Los organismos subsidiarios del Parlamento se dedican a la investigación y formación especializada en áreas o temas vinculados a los objetivos del Sistema Andino de Integración o que contribuyan al desarrollo del mismo y de sus disposiciones. El más antiguo y de mayor tradición ha sido la Universidad Andina Simón Bolívar¹² creada en diciembre de 1985. Uno de los más reciente, aún en proceso de institucionalización según lo dispuesto en los artículos 45 y 48 del Reglamento del Parlamento, es la Defensoría del Pueblo Andino. Actualmente existe un Consejo Andino de Defensores del Pueblo adscrito al Sistema Andino de Integración desde la decimotercera reunión ordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Quito el 10 de julio de 2004, en la que los ministros lo decidieron.¹³

En la oficina central del Parlamento Andino comenzó a funcionar en 1998 el Centro Andino para el Desarrollo Legislativo (CADEL), cuya misión era ser un instrumento básico para la formación, coordinación y armonización de los procesos de modernización de los parlamentos nacionales con el fin de desarrollar y consolidar la democracia parlamentaria. También funcionaba la Red Andina de Información Legislativa (RAIL) con la misión de facilitar el intercambio de información legislativa e instrumentos básicos. En 2000 comenzó sus trabajos la Misión Observadora del Parlamento Andino (MOPA), que fue institucionalizada como un instrumento de observación y de análisis de los procesos electorales democráticos de la subregión para sustentar “el pleno imperio de la democracia

¹¹ El número de comisiones y su denominación han sufrido numerosos cambios durante la historia del Parlamento Andino. A principios de 1990 llegaron a existir 9 comisiones, que se refundieron finalmente en 5. Pueden seguir su evolución en los apartados correspondientes de las etapas históricas del parlamento hasta 2003 en Santacreu Soler (2004).

¹² La sede central de la Universidad Andina Simón Bolívar se instaló en Sucre, una en La Paz y una subsede nacional en Quito, Ecuador, desde 1992. La Web Site oficial es <http://uasb.edu.bo>, donde pueden consultar su historia y características.

¹³ Decisión 590 de la treceava reunión ordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos” andinos, según palabras textuales de su reglamento interno.

El Parlamento Andino también edita desde 2001 una publicación bimestral de distribución gratuita titulada *El Cóndor* -Informativo del Parlamento Andino- y, desde 2003, la *Gaceta Oficial del Parlamento Andino*. La consulta de ambas publicaciones resulta obligada para estar al día sobre las actividades, las decisiones y las recomendaciones del parlamento y las resoluciones de la tabla. *El Cóndor* y la *Gaceta* son las fuentes más útiles para reconstruir la historia más reciente del Parlamento desde 2001 hasta la actualidad.¹⁴

Cuando publiqué la *Historia del Parlamento Andino* en 2004, el parlamento aún estaba lejos de ejercer unas funciones legislativas como las de los parlamentos de los sistemas nacionales de los países miembros y la *Gaceta Oficial del Parlamento Andino* empezaba a publicarse. Los diputados del Parlamento Andino lo habían intentado, sin éxito. Habían trabajado ilusionados para construir solidaridades, es decir, uniones de personas para consolidar y profundizar la federación de naciones característica de la política de los órganos ejecutivos de la Comunidad Andina. Una iniciativa destacada fue la de las cartas sociales andinas del parlamento (1994 y 1999) y la adaptación asumida por el ejecutivo federado, es decir, la Carta Andina para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos emitida por el Consejo Presidencial Andino en 2002, el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) creado por la decisión 529 de la Comisión en 2002 y la declaración del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del 11 de marzo de 2003 para priorizar el desarrollo de la Agenda Social Andina junto con el objetivo del Mercado Común.

El Parlamento Andino, mediante la decisión 1.272 del 28 de septiembre de 2010, aprobó la organización y realización de la Tercera Cumbre Social Andina con el objetivo de recoger las inquietudes y propuestas de los diferentes actores y sectores sociales de cada uno de los países miembros respecto a sus derechos. La cumbre se desarrolló entre los días 28 y 30 de mayo de 2012 en la ciudad de Bogotá para preparar la hoja de ruta. La intención de nueva Carta Social Andina de 2012 ha sido construir una visión compartida sobre las principales aspiraciones de los pueblos andinos y el reconocimiento de sus derechos en materia social, con el fin de presentarla al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

¹⁴ Pueden consultarlas en <https://www.parlamentoandino.org/index.php/gestion/publicaciones/revista-el-condor>. Acceso en: 21 abr. 2022.

para su incorporación al ordenamiento jurídico andino. Se aprobó en el decimotavo período de sesiones extraordinarias celebrada en Bogotá entre el 24 y 26 de julio de 2012,¹⁵ donde fue elegido presidente del parlamento el colombiano Héctor Helí Rojas Jiménez. El texto final de la nueva Carta Social Andina estaba inspirado en las ideas del filósofo político Norberto Bobbio (1991, p.14), para quien “[...] el proceso de democratización del sistema internacional, que es el camino obligado para la realización del ideal de la paz perpetua, en el sentido kantiano de la palabra, no puede avanzar sin una extensión gradual del reconocimiento y protección de los derechos humanos por encima de los Estados”.

Las diferentes etapas históricas del Parlamento Andino hasta 2003

Para hacer un estudio de la historia institucional del Parlamento Andino durante el siglo XX y periodizarla es imprescindible contemplar la posición y competencias que le han atribuido los sucesivos instrumentos jurídicos de 1969, 1979, 1987 y 1996/97 y la declaración del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del 11 de marzo de 2003 para priorizar el desarrollo de la Agenda Social Andina junto con el objetivo del Mercado Común.

Podemos dividir la historia del parlamento hasta 2003 en tres etapas perfectamente diferenciadas: La primera se extiende entre 1980 y 1987. Comprende los años en que se creó el parlamento como órgano asesor del Acuerdo de Cartagena de 1969. Durante la misma, se celebraron las seis primeras sesiones ordinarias y las dos primeras extraordinarias del parlamento el detalle de las que puede seguirse en el Cuadro 1.

Cuadro 1 – Presidentes y sesiones ordinarias celebradas en la primera etapa del Parlamento Andino (1980-1987)

Sesiones ordinariae	Lugar y fecha	Presidenta/te
Primera 1980-1981	Santa Fe de Bogotá, 31/08/1980 a 2/09/1980	Héctor Echeverri Correa (Colombia)
Segunda 1981-1983	San Francisco de Quito, 17/12/1981	Raúl Baca Carbo (Ecuador)
Tercera 1983-1984	Caracas, 18/03/1983	Godofredo González (Venezuela)

¹⁵ La actualización y reforma a la Carta Social Andina fue aprobada con la decisión 1.302 de 26 de julio de 2012 en el marco del dieciocho período extraordinario de sesiones.

El parlamento andino

Sesiones ordinaria	Lugar y fecha	Presidenta/te
Cuarta 1984-1985	Lima, 2 a 4/05/1984	Ricardo Monteagudo Monteagudo (Perú)
Quinta 1985-1987	La Paz, 11 a 15/12/1985	Julio Garrett Aillón (Bolivia)

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de las sesiones, Secretaría General del PARLANDINO.

La segunda etapa se corresponde con la transformación del Parlamento en órgano principal del Acuerdo de Cartagena según la regulación del Protocolo de Quito de 1987 y se extiende entre 1987 y 1996/97. Durante esta segunda etapa se celebraron las siete sesiones ordinarias siguientes y cinco extraordinarias, la presidencia de las cuales está detallada en el Cuadro 2. Una de las iniciativas más destacables de la etapa fue la Carta Social Andina de 1994.

Cuadro 2 – Presidentes y sesiones ordinarias celebradas en la primera etapa del Parlamento Andino (1987-1996/97)

Sesiones ordinarias	Lugar y fecha	Presidenta/te
Sexta 1987-1989	Santa Fe de Bogotá, 12 a 16/03/1987	Humberto Peláez Gutiérrez (Colombia)
Séptima 1989-1991	San Francisco de Quito, 27/02/1989 a 4/03/1989	Wilfrido Lucero Bolaños (Ecuador)
Octava 1991-1992	Lima, 16/02/1991	Romualdo Biaggi Rodríguez (Perú)
Novena 1992-1994	Caracas, 21 a 24/09/1992	Paciano Padrón Valladares (Venezuela)
Décima 1994-1995	La Paz, 28 a 30/09/1994	Víctor Hugo Cárdenas Conde (Bolivia)
Decimoprimer y decimosegunda 1997	Santa Fe de Bogotá, 14 a 15/12/1995 Cartagena de Indias, 18 a 22/03/1997	Julio Cèsar Turbay Quintero (Colombia)

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de las sesiones, Secretaría General del PARLANDINO.

La tercera etapa es el resultado del Protocolo de Trujillo (1996) y los protocolos modificatorio y adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento suscrito por los ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de Sucre en abril de 1997. Comprende el proceso de conversión del Parlamento en

órgano deliberante del Sistema Andino de Integración de naturaleza comunitaria que representa a los pueblos de la Comunidad Andina, que debía cerrarse después de la entrada en vigencia, la cual comenzó su cuenta atrás tras completarse el proceso de ratificación el 14 de abril de 2003, cuando el Gobierno de Ecuador depositó la última ratificación nacional y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores hizo la declaración del 11 de marzo de 2003 para priorizar el desarrollo de la Agenda Social Andina junto con el objetivo del Mercado Común. Durante esta tercera etapa, que comprende desde diciembre de 1997 hasta abril de 2003, se celebraron diez períodos de sesiones ordinarias, el detalle de las que está anotado en el Cuadro 3. La etapa se caracterizó por una gestión diplomática constante del parlamento, tanto con los países miembros como con terceros, para ocupar el lugar que le corresponde en el Sistema Andino de Integración según lo que se había regulado en el Protocolo de Trujillo de 1996.

Cuadro 3 – Presidentes y sesiones ordinarias celebradas en la primera etapa del Parlamento Andino (1997-2003)

Sesiones ordinarias	Lugar y fecha	Presidenta/te
Decimotercera y decimocuarta 1997-1999	San Francisco de Quito, 8 a 10/12/1997 La Paz, 5 a 7/07/1999	Heinz Moeller Freile (Ecuador)
Decimoquinta, decimosexta y decimoséptima 1999-2001	Lima, 5 a 7/12/1999 Santa Fe de Bogotá, 13 a 14/07/2000 Caracas, 1 a 2/12/2000	Óscar Andres Reggiardo Sayán (Perú)
Decimooctava 2001	Santa Fe de Bogotá, 15 a 17/08/2001	Luis Juan Alva Castro (Perú)
Decimonovena, vigésima, vigésimoprimera y vigésimosegunda 2001-2003	Caracas, 28 a 30/11/2001 Santa Fe de Bogotá, 3 a 4/04/2002, 6 a 8/11/2002 i 1 a 2/04/2003	Jhannett Madriz Sotillo (Venezuela)
Vigesimotercera 2003	Sucre, 5 a 7/11/2003	Víctor Enrique Urquidi Hodgkinson (Bolivia)

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de las sesiones, Secretaría General del PARLANDINO.

En total, desde que comenzó sus sesiones en 1980 y hasta 2003, el Parlamento Andino celebró 22 sesiones ordinarias y 7 extraordinarias; tomó más de 1.000 decisiones con una actividad muy intensa desplegada a través de las comisiones parlamentarias, que llegaron a ser nueve durante algunos

momentos del período. Los protocolos de finales del siglo XX que regulaban el parlamento aún no habían sido ratificados ni aplicados por todos los países miembros en diciembre de 2003. Anteriormente a esta fecha, Venezuela y Ecuador ya habían elegido con elecciones directas sus parlamentarios andinos y la parlamentaria de la delegación venezolana Jhannett Madriz, además de ser la primera mujer que ocupó la presidencia del Parlamento en historia, fue la primera presidenta que pertenecía a una delegación elegida por sufragio directo y universal según el procedimiento establecido por el Protocolo Adicional suscrito por los ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de Sucre en abril de 1997, todo un acontecimiento para la historia de la democracia y la de género.

A principios del siglo XXI, Venezuela y Ecuador ya habían comenzado a cumplir la aspiración de que el Parlamento Andino estuviera constituido por representantes de los pueblos de la Comunidad Andina elegidos por sufragio universal y directo; pero aún pervivía el sistema anterior de elección regulado por el artículo 3 del Tratado Constitutivo de 1979. El artículo estipula que, hasta que el Protocolo Adicional sobre elecciones directas no esté en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes de cada estado miembro elegidos por los respectivos órganos legislativos de las partes contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de esos adopte al efecto. Los representantes de Perú, Colombia y Bolivia aún continuaban utilizando el procedimiento indirecto para la designación de los miembros de sus delegaciones en el Parlamento Andino. Después de las respectivas elecciones nacionales de Colombia y Ecuador, el 14 de enero de 2003 tomaron posesión los nuevos parlamentarios andinos de Ecuador elegidos por sufragio directo y, el 29 de enero, lo hicieron los de Colombia designados por su parlamento nacional.

Los instrumentos jurídicos para el siglo XXI establecieron que el Parlamento Andino sería, desde el momento de su ratificación producida el 14 de abril de 2003, el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración de naturaleza comunitaria que representa a los pueblos de la Comunidad Andina. Sus atribuciones, las siguientes:

- a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración andina, con vistas a la consolidación de la integración latinoamericana.
- b) Examinar la marcha del proceso de la integración andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del sistema.

- c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del sistema que se crean con las contribuciones directas de los países miembros.
- d) Sugerir a los órganos e instituciones del sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del sistema.
- e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias, a los órganos del sistema, de proyectos de normas sobre temas de interés común para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina de Naciones.
- f) Promover la armonización de las legislaciones de los países miembros.
- g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los parlamentos de los países miembros, los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.¹⁶

La historia reciente del Parlamento Andino (2003-2019) y los problemas recientes

La vigésima tercera sesión ordinaria del Parlamento Andino de noviembre de 2003, que cierra la tercera etapa de la historia del parlamento, estableció las bases de la etapa siguiente. Estaba previsto que fuera una etapa histórica del parlamento ya institucionalizado dentro del Sistema Andino de Integración; pero esto no sucederá. El reto del nuevo presidente Víctor Enrique Urquidí y de los 24 parlamentarios¹⁷ continuará centrada en buscar

¹⁶ Tratado Constitutivo del Parlamento Andino en: http://www.sice.oas.org/trade/junac/carta_ag/parla_s.asp. Acceso en: 21 abr. 2022.

¹⁷ La nueva mesa directiva quedó formada por el nuevo presidente del Parlamento Andino, Víctor Enrique Urquidí Hodgkinson, senador de Bolivia; el primer vicepresidente Luis Fernando Duque, representante de Colombia; el segundo vicepresidente Freddy Elhers, diputado por Ecuador; el tercer vicepresidente Luis Alva Castro, congresista de Perú; el cuarto vicepresidente Jhannett Madriz Sotillo, diputada por Venezuela y el secretario general ejecutivo el mismo Rubén Vélez Núñez, natural de Ecuador. Los otros diputados eran Miguel Ribera, Ricardo Díaz, Miguel Antoraz y Morgan López de Bolivia; los senadores de Colombia Samuel Moreno Rojas y Alfonso Angarita Baracaldo y los representantes Jaime Darío Ezpeleta y Tania Álvarez; los diputados por Ecuador Jorge Fantoni, Juana Vallejo, Alberto Gaibort y Blasco Peñaherrera; los congresistas de Perú

el fortalecimiento institucional y la consecución de las elecciones directas para los representantes del parlamento en los países que en 2003 todavía no las habían establecido: Bolivia, Perú y Colombia.

Desgraciadamente, la salida de Venezuela truncará todas las buenas expectativas y destapará una crisis institucional imprevisible en 2003, cuando escribí las conclusiones del libro sobre la Historia del Parlamento Andino, debido a la decisión política de Hugo Chávez de abandonar el Parlamento Andino en 2005 y la Comunidad Andina de Naciones en 2006; pero también por los efectos de la Declaración de Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones firmada el 8 de diciembre de 2004 en la Tercera Cumbre Presidencial Sudamericana, que puso las bases de un nuevo Parlamento Sudamericano.

La retirada de los parlamentarios venezolanos dejó un Parlamento Andino formado sólo por 20 representantes y una única delegación, la de Ecuador, con los parlamentarios elegidos por sufragio directo. Perú no celebrará las primeras elecciones directas de los parlamentarios andinos hasta 2006, reguladas por la ley 28.360 de 2004 modificada por la ley 28.643 de 2005. Las siguientes elecciones directas han sido en 2011 y las más recientes en 2016. Colombia no reglamentará las elecciones directas hasta 2007 mediante la ley 1.157 y Bolivia no elegirá por primera vez directamente a los parlamentarios andinos hasta el año 2015.

A pesar de los avances hacia la elección directa de los parlamentarios andinos, que puede parecer consolidada, la primera vez que Colombia eligió mediante voto popular directo a sus representantes el 14 de marzo de 2010 lo hizo en un país dividido al respecto. En estas elecciones ganó el voto en blanco de los contrarios al Parlamento Andino; pero los comicios no tuvieron que repetirse, a pesar de las reclamaciones, porque que el total de votos en blanco no llegó a la mayoría absoluta necesaria para volver a convocarlas. Los primeros representantes elegidos por voto popular en Colombia fueron William Vélez y Luisa del Río Saavedra, del Partido de la U; Óscar Alberto Arboleda del Partido Conservador; Hector Helí Rojas del Partido Liberal y Gloria Inés Flórez del Polo Democrático. Pero el camino andado se deshizo. En diciembre de 2013 la corte constitucional colombiana avaló el proyecto de ley estatutaria aprobado por el Congreso de la República que elimina la elección popular de los parlamentarios andinos, es decir, se puso en marcha una iniciativa gubernamental para derogar la Ley 1.157 de 2007. En adelante los parlamentarios andinos colombianos volverán a ser

Rosa Yanarico, Rosa Marina León y Celina Palomino; y los diputados por Venezuela Luis Antonio Bigott, Mario Arias, Luis Díaz Laplace y Adela Muñoz de Liendo.

elegidos de entre los miembros del Congreso y no con elecciones directas. En 2014 el Congreso de la República eligió a los tres representantes y los dos senadores que integran el Parlamento Andino después de la ejecución de la ley estatutaria 1.729 de 2013 que deroga la elección popular. Los nuevos diputados andinos fueron el representantes Carlos Edward Osorio (Partido de la UM), Mauricio Gómez Amín (Partido Liberal) y Oscar Darío Pérez (Centro Democrático); y los senadores Luis Fernando Duque (Partido Liberal) y Germán Hoyos (Partido de la U).

Este retroceso de Colombia para la institucionalización democrática del Parlamento Andino fue regulada durante una coyuntura compleja en la que crecían los problemas institucionales del parlamento. Recordemos que la cancillería de Colombia María Ángela Holguín anunció en septiembre de 2013 el cierre del Parlamento Andino argumentando motivos económicos; no obstante el parlamento continuará existiendo y se ampliará. Gracias a la gestión integradora de Javier Reátegui Rosselló, presidente del Parlamento Andino en el periodo de julio de 2014 a julio de 2015, Chile se ha integrado con voz y voto, después de doce años de participar como observador. La invitación para que Chile entre como miembro de pleno se hizo en noviembre del 2014 en la ciudad de Valparaíso, cuando Javier Reátegui ocupaba la presidencia, y el anuncio de la noticia se hizo pública en el periodo ordinario de sesiones celebrado del 24 al 26 de agosto de 2015 en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, cuando la presidencia estaba ocupada por el colombiano Luis Fernando Duque.

La presidencia en 2015 no le correspondía a Colombia sino a Bolivia según el turno alfabético; pero el presidente de Bolivia Evo Morales y el vicepresidente Álvaro García Linera autorizaron que Bolivia cediese a Colombia la presidencia del Parlamento Andino para la gestión de julio de 2015 a julio de 2016 con el fin de apoyar y favorecer la negociación del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Este es el motivo por el cual el senador Luis Fernando Duque García, parlamentario andino por Colombia, asumió la presidencia del organismo supranacional en el vigésimo tercer período extraordinario de sesiones, que se realizó en la sede central de Santa Fe de Bogotá tras recibir el apoyo unánime de los representantes nacionales asistentes.

Según el informe de la gestión desarrollada por el senador Luis Fernando Duque García presentado como presidente en el XLVIII periodo ordinario del parlamento celebrado en La Paz, Bolivia, uno de los logros principales de su gestión entre julio de 2015 y julio de 2016 fueron sido los marcos normativos, en total, tres marcos aprobados y cinco en discusión preparados para ser aprobados en la próxima gestión de la nueva presidenta, la

boliviana Edith Mendoza, correspondiente al periodo de julio de 2016 a julio de 2017. En el informe también destacaba la consolidación del modelo del Parlamento Andino Juvenil y del Parlamento Andino Universitario. En concreto, había dejado listo el lanzamiento del modelo de Parlamento Juvenil en Manizales y del Parlamento Universitario en Bucaramanga (Colombia). En el rol de control político, también resaltó la fiscalización al proceso de designación del rector de la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito. En cuanto al fortalecimiento de la integración regional, había trabajado la definición de agendas específicas de trabajo con el Parlamento Centroamericano, el del Mercosur y el Latinoamericano; con los que se habían realizado comisiones conjuntas de trabajo.

Durante el traspaso de poderes, el presidente saliente, el senador Luis Fernando Duque, se refirió al Parlamento Andino como un espacio de solidaridad y unión, así como el escenario ideal para que los gobiernos puedan regionalizar políticas públicas. La presidenta entrante, Edith Mendoza, resaltó el gran reto de dirigir el Parlamento Andino en la posibilidad de fortalecer el Sistema Andino de Integración y también el avance en la equidad de género en las funciones políticas y públicas.

A pesar de la continuidad del parlamento tras la retirada de Venezuela, hemos de llamar la atención sobre una circunstancia significativa de la crisis reciente. El Parlamento Andino celebró entre 2009 y 2011 una serie de períodos de sesiones extraordinarias adicionales a las actividades ordinarias de la institución para reforzar temas que quedaron pendientes en las sesiones reglamentarias. Hay que añadir que en el resumen de memorias publicadas por la secretaria general hay un error de numeración de los períodos de sesiones extraordinarias. La numeración ordinal salta del XI al XIV, por lo que no existen el XII ni el XIII. Es decir, durante estos tres años se llevaron a cabo cinco períodos extraordinarios numerados como XI, XIV, XV, XVI y XVII según el registro de las memorias correspondientes.

El undécimo período se desarrolló entre los días 5 y 7 de febrero de 2009 en la ciudad de Medellín presidido por Ivonne Juez de Baki y con la participación de la alcaldesa de Medellín Clara Inés Rojas y el gobernador de Antioquia Luis Alfredo Ramos Botero. Los vicepresidentes participantes fueron Wilbert Bendezú (Perú) y Luis Fernando Duque (Colombia). En las sesiones se incluyó la presentación del Plan de Acción de la Oficina Central del Parlamento Andino y de la oficina de representación parlamentaria peruana, además de una discusión sobre la crisis de la Comunidad Andina. Se trataron los temas relacionados con las decisiones 503 y 504 de 2001 del parlamento sobre “Reconocimiento de documentos nacionales de identificación” y “Pasaporte Andino” en peligro, las dificultades que representaban

para el comercio andino las restricciones impuestas por Ecuador y el estado de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador. Como resultado se expidió la Declaración de Medellín de 2009 con diez recomendaciones para superar la crisis.

En las sesiones ordinarias del mes de marzo de 2010, la plenaria del Parlamento Andino adoptó un acuerdo político para nombrar una mesa directiva transitoria hasta la elección de la correspondiente de turno en el mes de julio de 2010. El decimocuarto período extraordinario de sesiones se celebró entre los días 21 a 22 de julio de 2010 en Bogotá para la elección de los cargos. El período contó con la novedad de la participación de la delegación parlamentaria de Colombia elegida por sufragio universal y directo por primera vez. Estaban presentes los 20 parlamentarios de los cuatro países andinos miembros y tres parlamentarios chilenos (Gabriel Ascencio, Romilio Gutierrez y Carlos Kuschel) en calidad de país asociado. Fue elegido presidente el peruano Wilbert Bendezú Carpio para el período institucional 2010-2012. En cuanto a los vicepresidentes elegidos, fueron Rebeca Delgado Burgoa (Bolivia), Héctor Helí Rojas Jiménez (Colombia) y, en el caso de la delegación ecuatoriana, se llegó al acuerdo de que Patricio Zambrano Restrepo tomaría posesión para el periodo 2010 -2011 y Fausto Lupera para el periodo 2011-2012.

El decimoquinto período se desarrolló entre los días 24 y 25 de febrero de 2011 en La Paz, para debatir el tema de fortalecer el trabajo para la lucha contra la corrupción en la región. Contó con la participación del vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, quien destacó la iniciativa y trabajo del Parlamento Andino en torno al tema de la corrupción. Como resultado se expidió la Declaración de La Paz “sobre la transparencia y la lucha contra la corrupción” firmada por los doce parlamentarios andinos presentes¹⁸ y los cuatro chilenos¹⁹ como país asociado.

El decimosexto período se celebró también en La Paz el 8 de agosto de 2011 para elegir las autoridades del Parlamento Andino.²⁰ El acto contó con la presencia del presidente del Estado Plurinacional de Bolivia Evo

¹⁸ El presidente peruano Wilbert Bendezú Carpio, los vicepresidentes Rebeca Delgado Burgoa (Bolivia), Héctor Helí Rojas Jiménez (Colombia) y Patricio Zambrano Restrepo (Ecuador), y los parlamentarios Ignacio Mendoza (Bolivia), Jorge Choquetarqui (Bolivia), Carmen Rosa Durán (Bolivia), Luisa del Río Saavedra (Colombia), Gloria Flórez (Colombia), Cecilia Castro (Ecuador), Raul Patiño (Ecuador) y Elsa Malpartida Jara (Perú).

¹⁹ Carlos Kuschel, Romilio Gutiérrez, Enrique Accorsi y Gabriel Ascencio.

²⁰ Parlamentarios presentes: Luis Alberto Adrianzén (Perú), Cecilia Castro (Ecuador), Roxana Camargo (Bolivia), Jorge Choquetarqui (Bolivia), Rebeca Delgado (Bolivia), Carmen Rosa Durán (Bolivia), Gloria Flórez (Colombia), Raúl Patiño (Ecuador), David Sánchez (Bolivia), Hilaria Supa (Perú) i Patricio Zambrano (Ecuador).

Morales Ayma, del vicepresidente Álvaro García Linera y del presidente de la Cámara de Diputados Héctor Arce Zaconeta. La sesión fue polémica porque no se celebraba en Bogotá. Cuatro de los cinco parlamentarios colombianos (Luisa del Río Saavedra, Hector Helí Rojas, Oscar Arbolea Palacio y William Vélez Mesa) excusaron la no asistencia; Andino Fausto Lupera Martínez (Ecuador) entregó un escrito de impugnación de la convocatoria y Oscar Arbolea presentó otro escrito exponiendo la no viabilidad de realizar la sesión en La Paz por no ser la sede central ni el lugar permanente de las sesiones. Se sometió a votación una propuesta de celebrar la elección en Bogotá, una vez rechazadas las impugnaciones. Sólo votaron a favor Luis Alberto Adrianzén Merino (Perú) e Hilaria Supa Huamán (Perú). Hubo ocho votos en contra, que confirmaron así la validez de la elección en la ciudad de La Paz. La única parlamentaria colombiana presente, Gloria Flórez, manifestó ser respetuosa con la decisión de los cuatro representantes colombianos ausentes y solicitó la postergación de la elección de la vicepresidencia colombiana para la sesión reglamentaria del mes de agosto en la ciudad de Bogotá, a lo cual accedieron los presentes. A continuación se eligió la mesa directiva presidida por la boliviana Rebeca Elvira Delgado Burgoa para el periodo 2011-2012. Sus vicepresidentes electos fueron Patricio Zambrano Restrepo (Ecuador) y Luis Alberto Adrianzén Merino (Perú).

El decimoséptimo período extraordinario se celebró entre los días 5 y 6 de diciembre de 2011 en la ciudad de Bogotá con una mesa directiva formada por la presidenta Rebeca Delgado Burgoa (Bolivia) y los vicepresidentes Oscar Arbolea Palacio (Colombia), Cecilia Castro Márquez (Ecuador) y Luis Alberto Adrianzén Merino (Perú), con la presencia de Gabriel Ascencio Mansilla como miembro asociado por la República de Chile. El secretario general Rubén Vélez Núñez presentó un escrito para informar sobre la culminación de sus funciones a partir del 31 de diciembre de 2011 y la mesa resolvió una prórroga de funciones por 6 meses a partir del primero de enero de 2012. La temática prioritaria de la reunión fue responder a la propuesta de reingeniería al Sistema Andino de Integración ante la crisis motivada por los avances en la construcción del Parlamento Sudamericano como instancia deliberativa de los doce países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)²¹. Estuvieron invitados los diferentes órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración con el objeto de exponer, analizar y debatir las perspectivas en torno al

²¹ Pueden consultar una selección de opiniones de los parlamentarios sobre la reingeniería en Luciano, Mariano e Bressan (2014).

tema planteado en la directriz presidencial del mes de julio de 2011 sobre la reingeniería de la Comunidad Andina. Estuvo presente la magistrada Leonor Perdomo del Tribunal Andino de Justicia, la asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores para la presidencia pro-témpore de la Comunidad Andina de Naciones Claudia Zambrano, el director adjunto de Asuntos Económicos - representante del Fondo Latinoamericano de reservas Carlos Giraldo, el presidente del Consejo Consultivo Laboral Andino Víctor José Pardo, el asesor senior en Integración - representante de la CAF Juan Pablo Rodríguez y el presidente del Consejo Superior de la Universidad Andina Ernesto Albán. Participaron 19 parlamentarios andinos²² y tres de la República de Chile²³ como país asociado.

Los cuatro temas fundamentales a debatir fueron: 1. Reiterar el compromiso de fortalecer la Comunidad Andina reconociendo su patrimonio institucional histórico. 2. El cumplimiento de la normativa comunitaria, particularmente las disposiciones relativas al libre tránsito de transporte terrestre. 3. Reafirmar la decisión de llevar a cabo la reingeniería del Sistema Andino de Integración con el fin de adecuar la Comunidad Andina a los retos de contexto internacional actual. 4. Solicitar al Secretario General de la Comunidad Andina que, conjuntamente con la secretaria general del Mercosur y la secretaria general de la UNASUR, identifiquen los elementos comunes, de complementariedad y las diferencias con la expectativa de una futura convergencia de los tres procesos de integración. Al respecto, el Parlamento Andino aprobó la decisión 1.293 de 2011, que ratificaba la voluntad y el compromiso del Parlamento Andino para trabajar de manera conjunta con el Parlamento del Mercosur en la convergencia dentro del Parlamento de la Unión de Naciones Suramericanas. El texto de la decisión resalta que el Parlamento Andino, en su calidad de órgano deliberante, de control y principal del Sistema Andino de Integración, posee una larga experiencia y un importante patrimonio institucional en torno a la representación de la sociedad y el funcionamiento del componente parlamentario en los procesos de integración. También resalta la necesidad de que el Parlamento Suramericano se conforme sobre las estructuras y la institucionalidad existente en el Parlamento Andino y el Parlamento de

²² Luís Alberto Adrianzén (Perú), Oscar Arboleda (Colombia), César Cabrera (Ecuador), Cecilia Castro (Ecuador), Roxana Camargo (Bolivia), Jorge Choquetarqui (Bolivia), Rebeca Delgado (Bolivia), Luisa Del Rio (Colombia), Carmen Rosa Durán (Bolivia), Gloria Flórez (Colombia), Fausto Lupera (Ecuador), Rafael Rey Rey (Perú), Héctor Helí Rojas (Colombia), Valeska Saab (Ecuador), David Sánchez (Bolivia), Hilaria Supa (Perú), Hildebrando Tapia (Perú), William Vélez (Colombia) y Patricio Zambrano (Ecuador).

²³ Gabriel Ascencio, Romilio Gutiérrez y Tucapel Jiménez.

Mercosur, con el objetivo de beneficiarse de las experiencias pasadas, de las fortalezas y de las debilidades, sin generar nuevos gastos financieros ni duplicidad de funciones.

Actualmente, el futuro del Parlamento Andino es incierto. Está amenazado tanto por los conflictos, desacuerdos, diferencias y tensiones entre los actores internos de cada estado miembro como por el proyecto de creación del Parlamento Sudamericano.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N. **El tiempo de los derechos**. Madrid: Editorial Sistema, 1991.
- EASTMAN VÉLEZ, J. M. **Historia del Parlamento Andino**: documentos fundamentales. Bogotá: Secretaría General Ejecutiva del Parlamento Andino, 1992.
- LA DESPEDIDA del Parlamento Andino. **El Espectador**, Bogotá, 26 set. 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/despedita-del-parlamento-andino-articulo-449002>. Acceso en: 11 abr. 2022.
- LUCIANO, B. T.; MARIANO, K. L. P.; BRESSAN, R. N. Entraves e perspectivas atuais à democratização da integração Andina: o caso do Parlamento Andino. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**, Buenos Aires, v. 10, p. 249-276, 2014.
- MALAMUD RIKLES, C. D. La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional latinoamericana. **Documentos de Trabajo**, Madrid, n.28, 2006. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2133870>. Acceso en: 20 abr. 2022.
- MORALES RUVALCABA, D. Arquitectura de la integración regional: UNASUR en obra negra. In: PRECIADO CORONADO, J. A. (coord). **Anuario de la Integración Latinoamérica y Caribeña**. Ed. esp. 2006-2007. México: Universidad de Guadalajara: REDIALC, 2010. p. 203-212.
- OTTO VÁZQUEZ, C. La Comunidad Andina en 2006 y 2007: confrontación, ruptura e incertidumbre. In: PRECIADO CORONADO, J. A. (coord). **Anuario de la Integración Latinoamérica y Caribeña**. Ed. esp. 2006-2007. México: Universidad de Guadalajara: REDIALC, 2010. p. 59-74.
- SANTACREU SOLER, J. M. **Historia del Parlamento Andino (1979-2003)**. Valencia: Temas de las Cortes Valencianas, 2004.

O PAPEL DO PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO NA INTEGRAÇÃO: A BUSCA DE ARTICULAÇÃO E DE ESPAÇOS

Octávio FORTI NETO

Introdução

A construção de um regionalismo na América Central tem gerado esforços não somente dos governos, mas de diferentes instituições do próprio Sistema de Integração Centro-Americano (SICA). Uma breve análise dos anos de existência do SICA é possível compreender que são anos de muita luta de suas instituições em conformar, de fato, uma comunidade em que preza pela paz, democracia, segurança e prosperidade.

Diante de suas deficiências como organização regional, o SICA, apesar de seu viés fortemente intergovernamental, tem tentado alinhar suas principais instituições de caráter mais autônomo, tais como, o Parlamento Centro-Americano (PARLACEN), a Secretaria Geral do SICA (SG-SICA) e a Corte Centro-Americana de Justiça (CCJ). De fato, a única instituição que teria no papel certa supranacionalidade seria a CCJ, mas que na prática possui sérios problemas de funcionamento (PAPAGEORGIU, 2011). As três instituições citadas vêm buscando papel maior na integração centro-americana e, de maneira frequente e institucionalizada, comunicam-se como forma de angariar espaços no regionalismo centro-americano.

O PARLACEN tem desenvolvido ao longo dos últimos anos uma busca intensa por espaços na integração centro-americana. É uma instituição que foi de fundamental importância nos processos de pacificação na década de 1980 e na atualidade busca criar pontes entre os órgãos da integração e entre a sociedade e o SICA. Contudo, tem seus altos e baixos, como por exemplo, sua perda de espaços nos anos de 1990 e, mesmo, sua reforma em 2010, envidando maiores poderes (BORNSCHEIN, 2016). Por isso, junto com a SG-SICA e a CCJ, é uma instituição fundamental para a existência da integração na região.

Posto isto, a prática da diplomacia parlamentar é algo intenso dentro do *modus operandi* do Parlamento Centro-Americano. É uma instituição em intenso contato com outros órgãos da integração, como também com outros níveis da integração – local, nacional e, sobretudo, internacional. Por isso, este capítulo tem como objetivo sistematizar as diferentes áreas em que o PARLACEN tem ampliado sua atuação com foco em seu papel diplomático em diferentes níveis. Esta pesquisa se baseia em diferentes documentos produzidos pelo PARLACEN – resoluções plenárias, boletins parlamentares, nas declarações da Comissão Permanente dos Órgãos Comunitários CCJ, PARLACEN e SG SICA e nas resoluções da EuroLat (Assembleia Parlamentar Latino-Americana). A maioria dos documentos disponíveis data a partir de 2010, mas alguns são dos anos 2000 e, mesmo, década de 1990.

Dessa forma, este capítulo está dividido da seguinte forma: primeiro momento haverá uma breve construção histórica do PARLACEN, pontuando sua importância conciliatória inicial para a região, como também o funcionamento da instituição parlamentar; segundo momento, a sistematização das diferentes frentes pelas quais o parlamento atua, concentrando em seu papel diplomático em diferentes frentes; por fim, haverá algumas considerações analíticas importantes sobre o papel do parlamento, a busca por espaços e o seu vazio entre objetivos e resultados.

Parlamento Centro-Americano

Este primeiro momento haverá o foco no histórico do parlamento e em sua autoridade. O objetivo é mostrar o contexto de existência do órgão legislativo e suas capacidades técnicas dentro da integração. Após isto, concentrar-se no que este livro se refere como diplomacia parlamentar.

Histórico

A construção de um bloco regional não é algo recente, pelo menos, como iniciativa para os países do istmo. De acordo com Peralta (2016), a região centro-americana passou a existir autonomamente a partir de 1823, tendo como nome de “Províncias Unidas de Centroamérica”. Posteriormente, “Republica Federal de Centroamérica” – Guatemala, El Salvador, Honduras Nicarágua e Costa Rica – similar aos atuais territórios.

Após este período, até a metade do século XX, autores apontam diversas tentativas de unir os territórios do istmo por diversas formas, inclusive por força militar e acordos políticos (PERALTA, 2016; PAPAGEORGIOU,

2011). No mesmo sentido, Sacasa (2005) expõe que a América Central foi uma região de conflitos bélicos e de relações instáveis entre os países.

Contudo, como aponta Molina (2014), eram esforços voltados para a União e não para a integração nos moldes que foram arquitetados à ODECA (Organização dos Estados Centro-Americanos). Assim, os esforços mencionados não se consolidaram em retorno da união, pois já havia se conformada as identidades nacionais (MOLINA, 2014). Peralta (2016, p.2) explica que apesar dos conflitos e dos esforços frustrados, há o que ele denomina de “*un espíritu de regionalización entre los cinco países que habían formado la Unión*”.

A cooperação ou integração em si passou a ser pensada, de fato, após a II Guerra Mundial, com a criação da Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA). A existência da organização foi firmada pela Carta de San Salvador, em 1951. Os países que formaram a organização foram Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua. (MARÍN; SÁUREZ, 2014; PERALTA, 2016; PAPAGEORGIU, 2011).

Os anos de 1960, no que se referem à integração, foram marcados pela reforma da carta da ODECA, trazendo uma versão diferente do organismo. As diferenças são observadas em suas “novas” instâncias reformuladas, tais como, reunião dos chefes de Estados, conferência de ministros das relações exteriores, conselho executivo, conselho legislativo, conselho de justiça, conselho econômico, conselho cultural e educativo e o conselho de defesa centro-americano (CONDECA) (MARÍN; SÁUREZ, 2014; MATUL; SEGURA, 2010).

Em geral, a nova carta permitiu a busca por uma harmonização legislativa e securitária, através, por exemplo, da CONDECA, como também reduziu os custos de manutenção das instituições. Além disso, o fator econômico também serviu como base ou incentivo para os Estados centro-americanos (PERALTA, 2016). A criação do Mercado Comum Centro Americano (1960/61), tendo como antecedente o Tratado Multilateral de Livre Comércio e Integração Econômica (1958), foi um avanço.

No entanto, a situação se complicou com os conflitos entre El Salvador e Honduras, em questões migratórias e territoriais, as quais abalaram o comércio na região, em 1969¹. A Organização dos Estados Americanos

¹ O conflito entre El Salvador e Honduras veio a transparecer descontentamento com o fluxo de comércio regional, bem como as fronteiras territoriais confusas entre ambos os países. O conflito teve seu *start* com a expulsão de salvadorenhos, que cultivavam terras em Honduras. Além disso, a crise foi uma forma de mascarar os conflitos domésticos nestes países como latifundiários (de empresas norte-americanas) versus “industrialistas” (MARÍN; SAUREZ, 2014).

precisou intervir, uma vez que a ODECA não conseguiu mediar o conflito. Em 1976, houve a tentativa de aprofundar a integração, através da elaboração do Tratado da Comunidade Econômica e Social Centro-Americana. A iniciativa pretendia o aprofundamento da integração em 25 anos. Na realidade, a meta buscava a união aduaneira, monetária, harmonização tributária, livre circulação de bens e trabalho e uma política econômica comum (MARÍN; SAÚREZ, 2014).

Peralta (2016) explica que, de fato, as metas não se concretizaram. Mas a experiência de uma institucionalidade regional foi muito positiva para uma região como a centro-americana. Além do mais, o componente econômico fez com que houvesse maior relação entre os Estados do istmo, através de suas elites econômicas e políticas.

Como se nota, as iniciativas regionais até os anos de 1980 se mostraram esgotadas, visto que houve a saída de Honduras do mercado comum, guerras civis e instabilidade em Guatemala, El Salvador e Nicarágua (MATUL; SEGURA, 2010). Da mesma forma, Matul e Segura (2010) apontam que a CONDECA também não resistiu às crises daquele período.

Importante expor que a região passou a se pacificar ao final dos anos de 1980. As primeiras iniciativas do Grupo de Contadora, após isto, os Acordos de Esquipulas I e II e o papel dos ex-presidentes da Guatemala, hoje secretário geral do SICA, Vinicius Cerezo e Oscar Arias, da Costa Rica, foram fundamentais dentro do processo (PAPAGEORGIOU, 2011). Além disso, houve a democratização dos diferentes Estados do istmo, permitindo condições para o retorno do diálogo regional.

Para o SICA (2013b), Esquipulas foi essencial para a região, pois permitiu a pacificação do istmo, como também trouxe um ambiente propício para a democracia e a construção do Estado de direito. Inclusive Bornschein (2016) explica que foi na I reunião de Esquipulas (1986) que se acordou a criação do Parlamento Centro-Americano (PARLACEN). Uma forma de reconciliação dos diferentes países na região.

Neste contexto, a partir do fórum dos presidentes Centro-Americanos, após 1986, os chefes de Estado propuseram um novo modelo institucional de integração. Dessa forma, a construção do SICA originou-se de um órgão parlamentar regional. A democracia, a integração e a segurança eram vistas de forma conjunta nas discussões do regionalismo. Peralta (2016, p.7) aponta que ao se criar o parlamento regional por eleições diretas, o aspecto político foi atrelado à integração, “*linking regional integration to democratisation and peace*”.

Contudo, o Parlamento não foi imbuído com poderes supranacionais, visto que o mesmo não tinha seu papel claro na integração, como também a

Costa Rica resistia em empoderar a instituição (PAPAGEORGIU, 2011). O PARLACEN iniciou seus trabalhos em 1991, depois dos presidentes terem ajustado e aprovado seus arranjos institucionais durante Esquipulas II (1987), acarretando no Tratado Constitutivo do parlamento e outras instâncias.

Na XI reunião dos presidentes da América Central, em 13 de dezembro de 1991, o Protocolo de Tegucigalpa foi assinado como consequência da reforma da Carta da ODECA de 1951. Assim, nasce o SICA. O Protocolo passou a funcionar em 1993. As décadas de 1990 e 2000, o parlamento não tinha os poderes de um órgão legislativo. Havia a busca de seu fortalecimento, sobretudo, pelas organizações internacionais ou regionais como, por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a União Europeia, os quais recomendavam o fortalecimento do Parlamento Centro-Americano como essencial para o avanço do Mercado Comum e a interação da sociedade com os órgãos regionais (BORNSCHEIN, 2016).

Em 2010, houve a busca por mudanças reais com o Protocolo de reformas ao Tratado Constitutivo do parlamento, sobretudo, tornando a instituição como ente importante para a relação com a integração e entre os órgãos. Como aponta o próprio PARLACEN, “*Cambia la naturaleza jurídica de la institución, porque de órgano de planteamiento y recomendación, se constituye en un órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamericana [...]*”². Assim, o parlamento atualmente recebe informes de trabalhos, orçamento dos órgãos do SICA, informes escritos e orais para esclarecimentos, observações e recomendações para as reuniões de chefes de Estado e propor legislação em matéria de integração e recebe respostas dos chefes de Estado.

Até 2019, houve a formação de cinco gestões para o período de cinco anos cada. Torres Jarrím (2015) explica que o PARLACEN é o único parlamento regional latino-americano que se agrupa por “famílias políticas”, isto é, a partir de suas ideologias. A ideia é similar ao Parlamento Europeu, a fim de evitar os alinhamentos nacionais (TORRES JARRÍM, 2015). O PARLACEN também tem membros observadores, tais como, China, México, Porto Rico, Parlamento Andino, Parlamento Latino-Americano, Parlamento Europeu e Venezuela. Os membros são: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana. Costa Rica e Belize não fazem parte do parlamento. Belize goza de um status especial³.

² PARLAMENTO CONTRAMERICANO. Disponível em: <https://parlacen.int/historia>. Acesso em: 08 de mai. 2021.

³ PARLAMENTO CONTRAMERICANO. Disponível em: <https://parlacen.int/marco-politico-juridico>. Acesso em 08 mai. 2021.

Autoridade

O PARLACEN, apesar de sua reforma, ainda é um órgão preponderantemente para exposição, análises e recomendações. É uma instituição permanente eleita, a qual possui vinte deputados de cada Estado membro. São eleitos por um período de cinco anos, por sufrágio Universal, direto e secreto⁴. A sua sede é na Guatemala.

Em geral, as funções do PARLACEN envolvem: foro deliberativo para análise de assuntos políticos, econômicos, culturais, segurança, entre outras áreas; eleger, nomear ou remover funcionários executivos; propor projetos de tratados e convênios para áreas que necessitem; promover a consolidação democrática; contribuir para a vigência do direito internacional; recomendar soluções para os países em diferentes áreas; entre outras ações⁵.

O quadro a seguir mostra de forma específica as atribuições e competências do PARLACEN na institucionalidade do SICA.

Quadro 1 – Atribuições e competências do PARLACEN

<i>Servir de foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad, del área centroamericana.</i>
<i>Impulsar y orientar los procesos de Integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos.</i>
<i>Elegir, nombrar o remover, según corresponda, de conformidad con el Reglamento Interno, al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos existentes o futuros, de la integración centroamericana creados, por los Estados Parte de este Tratado.</i>
<i>Proponer proyectos de tratados y convenios, a negociarse entre los países centroamericanos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades del área;</i>
<i>Propiciar la convivencia pacífica y la seguridad de Centroamérica.</i>
<i>Promover la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo en los países centroamericanos, con estricto respeto al derecho internacional.</i>
<i>Contribuir a fortalecer la plena vigencia del Derecho Internacional.</i>
<i>Recomendar a los gobiernos centroamericanos las soluciones más viables y efectivas en relación a los diferentes asuntos que, dentro de sus atribuciones, conozca.</i>
<i>Las demás que se le asignen en este Tratado, o en sus instrumentos complementarios, compatibles con su naturaleza.</i>

Fonte: PARLACEN (1991).

⁴ Disponível em: <https://www.sica.int/consulta/entidad.aspx?Idn=199&IDCat=29&IdEnt=7&Idm=1&IdmStyle=1&noarea=0>. Acesso: 4 jan. 2018.

⁵ Disponível em: <https://www.sica.int/consulta/entidad.aspx?Idn=199&IDCat=29&IdEnt=7&Idm=1&IdmStyle=1&noarea=0>. Acesso: 4 jan. 2018.

Na resolução AP/1-CCXCVII-2018 (PARLACEN, 2018f), o parlamento adquiriu maiores poderes. No próprio documento há a iniciativa de reformar o tratado constitutivo do PARLACEN. A principal mudança foi o primeiro item:

- a) Elaborar y aprobar Normas Comunitarias em que tengan plena validez em los Estados Parte del SICA, em matéria de integración regional, especialmente em la materias siguientes: 1) Derechos Humanos 2) Asuntos Migratorios 3) Cambio Climático 4) Equidad de Género 5) Seguridad Regional y Democrática (PARLACEN, 2018f, art a).

Na Figura 1 abaixo, o PARLACEN está no mesmo nível hierárquico que a reunião de presidentes e a Corte Centro-Americana de Justiça. De fato, após a reforma não apenas do PARLACEN, mas da integração centro-americana como um todo, a secretaria geral do SICA, o PARLACEN e a CCJ passaram a ter maior relevância comparado aos anos anteriores. De fato, Bornschein (2016) aponta que o parlamento adquiriu maior relevância haja vista seu papel mais propositivo, mas em sua investigação constatou-se que, de fato, no papel o PARLACEN aumentou sua relevância, mas em suas capacidades internas não houve avanços reais. Os motivos estariam, sobretudo, na falta de regulamento interno de tornar real as competências alcançadas em 2010. Ainda no autor, outros problemas comuns: escassos recursos financeiros, procedimentos confusos, falta de planejamento, falta de capacitação e presença institucional.

Figura 1 – Estrutura institucional do SICA



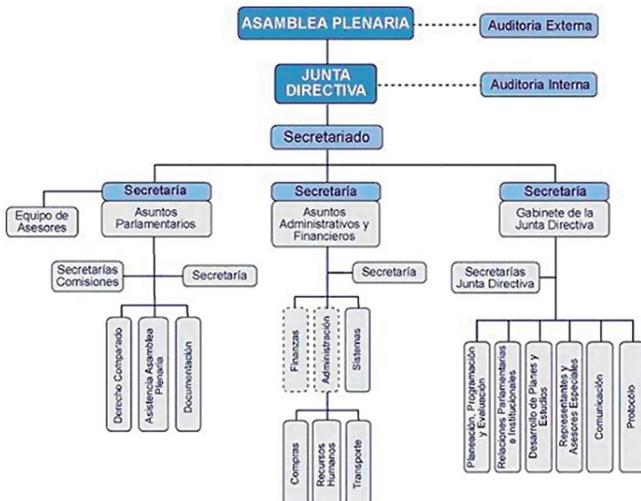
Fonte: SIECA⁶ de 2019.

⁶ Disponível em: <https://slideplayer.es/slide/2526525>. Acesso: em 12 mar. 2022.

O papel do Parlamento Centro-Americano na integração:
a busca de articulação e de espaços

Internamente, o Parlamento Centro-Americano é organizado da seguinte forma, conforme a Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Organograma interno do PARLACEN



Fonte: Reyes (2008, p.8).

O organograma acima aponta que a assembleia plenária é o órgão máximo, onde se tomam as decisões com todos os deputados. A Junta diretiva é o órgão executor das decisões da plenária e o secretariado é um órgão técnico administrativo que apoia as comissões em diferentes ordens. Por fim, as comissões exercem o papel de estudos pertinentes sobre diferentes temáticas (PARLACEN, 1991). As comissões atuais 2020-2021 estão representadas no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Comissões 2020-2021

Agropecuária, pesca, ambiente e recursos naturais
Jurídica e institucionalidade regional
Desenvolvimento municipal e participação cidadã
Educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia
Integração, comércio e desenvolvimento econômico
Mulher, criança, juventude e família

Macroeconômica e finanças
Povos indígenas e afrodescendentes
Relações Internacionais e assuntos migratórios
Saúde, segurança social, população e assuntos laborais
Segurança cidadã, paz e direitos humanos
Turismo
Política e assuntos partidários
Delegação EUROLAT

Fonte: PARLACEN⁷.

Posto isto, este tópico permite avançar nas diferentes frentes nas quais o PARLACEN tem exercido o que vem sendo colocado neste livro como diplomacia parlamentar. Embora a institucionalidade do PARLACEN tem sido considerada deficiente em diferentes aspectos, é inegável que seus órgãos, através do presidente do PARLACEN, de chefes de comissões, entre outros meios através de seus deputados, têm exercido em diferentes níveis a diplomacia parlamentar.

A partir daqui este capítulo se aprofundará nos aspectos empíricos das relações entre o PARLACEN e outros órgãos do SICA, da relação com outros entes internacionais, tais como países não membros do SICA, parlamentos regionais e sua relação com o nível doméstico dos Estados.

Parlamento Centro-Americano e suas diferentes frentes de atuação em diplomacia parlamentar

Este tópico trará uma sistematização da atuação do Parlamento Centro-Americano em diferentes frentes nos últimos anos, através das diferentes temáticas de atuação do órgão parlamentar. Ao fazer uma análise mais aprofundada na base documental desta instituição é possível identificar a disponibilidade das resoluções entre 2011 a 2021. Além disso, foram analisados também os boletins parlamentares entre 2012 a 2019. No que se refere aos documentos produzidos no âmbito da EUROLAT, os textos aprovados estão acessíveis de 2006 (ano de criação) a 2019. Sobre a comissão permanente de órgãos comunitários, a base da secretaria geral do SICA disponibiliza documentos de 2002 (ano de criação) até 2018.

⁷ Disponível em: <https://parlacen.int/comisiones>. Acesso 20 mar. 2019.

Dessa forma, este tópico está dividido em três momentos. O primeiro será a análise das resoluções. O segundo da comissão permanente de órgãos comunitários do SICA. E, por último, os textos aprovados no âmbito da EUROLAT. Todos os três momentos com vistas ao objeto principal de análise deste capítulo que é a diplomacia parlamentar.

Análise das Resoluções do PARLACEN

As resoluções do PARLACEN são lançadas pela Junta Diretiva, através da aprovação da plenária de dito parlamento. Assim sendo, a resolução é um produto do PARLACEN que após lançada é formalizada como ação oficial do parlamento. Ela é enviada à reunião dos presidentes, conforme mostrado na Figura 1. Em 2018, o PARLACEN aprovou uma resolução de reforma em que coloca prazos para que os presidentes retornem (*feedback*) uma possível legislação comunitária do órgão legislativo (PARLACEN, 2018f).

Dessa forma, ao fazer uma análise das resoluções disponibilizadas do parlamento entre os anos de 2011-2021 percebe-se que são ações muito mais de apoio, de afirmação e de reconhecimento do que de implementação ou aplicação de algo concreto na realidade da integração centro-americana. O PARLACEN, por vezes, reafirma seu papel como ente democrático da integração, bem como apoia o fortalecimento democrático e o Estado de direito (PARLACEN, 2011a). Contudo, apesar de sua reforma e de um caráter mais propositivo nas resoluções, não há datas ou ações mais específicas mostrando a viabilidade do que foi acordado em plenária.

De fato, de tempos em tempos o parlamento busca conquistar mais espaços na integração. Por exemplo, a resolução AP/2-CCXXXII-2011 (PARLACEN, 2011b) apresenta que o parlamento é um órgão de planejamento, análise, recomendação e vigilância em todas as áreas da integração e pede que a instituição seja reconhecida na hierarquia superior do bloco regional. Há anos o órgão parlamentar vem expondo este papel. A grande crítica é que não existe regulamento interno para que os processos sejam efetivados (BORNSCHEIN, 2016).

Embora as resoluções mostrem que o parlamento é uma instituição da integração que possui poucos poderes para obrigar a hierarquia decisória da integração e, mesmo, os Estados membros a fazerem o que ela recomenda, ela possui um papel mais ativo nas relações com as diferentes áreas do bloco. Em partes isto pode ser relacionada à sua estratégia em buscar reconhecimento e espaços como instituição relevante para o desenvolvimento dos processos comunitários, como também órgão democrática eleito pelos cidadãos centro-americanos

Dessa forma, há um papel ativo do órgão em se comunicar, em criar encontros, diálogos, fóruns, eventos conjuntos, reuniões com diferentes setores da sociedade civil centro-americana e fora do istmo, convênios, cooperação entre parlamentos nacionais e regionais, entre outras ações que caracteriza a diplomacia parlamentar regional. Para exemplificar, mesmo durante o período mais crítico da pandemia (2020-2021) o parlamento emitiu 74 documentos, entre resoluções, pronunciamentos e declarações.

Nesse sentido, as resoluções não são claras em expor o papel diplomático da instituição na região, mas ao analisar seus boletins parlamentares entre 2012 a 2019 (última publicação) é possível compreender seu relacionamento ativo com diversos países, parlamentos nacionais e regionais, blocos regionais, associações domésticas, entre diversos outros atores que de forma ativa o PARLACEN busca interação. A seguir será feita uma sistematização descritiva, através do Quadro 3, das principais relações entre o parlamento regional e outras instituições internacionais, regionais e nacionais.

Quadro 3 – Ações do PARLACEN relacionadas à diplomacia parlamentar

Ano	Descrição das ações
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa do PARLACEN para o 1º Encontro de Parlamentos de Integração <ul style="list-style-type: none"> ◦ PARLACEN, PARLASUL e PARLANDINO; • Criação do Conselho Parlamentar regional sobre Imigração; • Organização do Fórum Permanente de Prefeitos Centro-Americanos e da República Dominicana; <ul style="list-style-type: none"> ◦ Discussão da segurança cidadã e do Tratado Marco de Segurança Democrático; • Organização das reuniões de diretores e funcionários responsáveis por segurança de vias na América Central; • Organização do Conselho Parlamentar de Igualdade de Gênero na América Central; • Participação e Respaldo aos Acordos entre os presidentes sobre o Golfo da Fonseca (El Salvador, Honduras e Nicarágua); • Busca de cooperação com a delegação do Vietnã;
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião com presidentes de Parlamentos na Lituânia; • Presidente do PARLACEN foi eleito copresidente para a Assembleia Euro Latino-Americana; • Reunião com a cooperação internacional; • Reunião sobre o Acordo de Associação entre América Central e União Europeia; • Convênio de Cooperação entre o PARLACEN e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO);

O papel do Parlamento Centro-Americano na integração:
a busca de articulação e de espaços

Ano	Descrição das ações
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Participação da IX Reunião de Presidentes de Parlamento do mundo (Suíça); • Papel ativo na relação parlamento e Universidades na América Central; • Aproximação da Junta Diretiva do PARLACEN com as assembleias e câmaras dos deputados dos países membros do SICA; • Aproximação com o Congresso dos Estados Unidos; • Reunião de trabalho com a Assembleia legislativa de El Salvador; • Reunião de trabalho com a Assembleia legislativa de Nicarágua; • Reunião de trabalho com o presidente da Organização dos Estados Americanos;
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperação entre o PARLACEN e o Congresso de Deputados da Espanha; <ul style="list-style-type: none"> ◦ Reativação do Acordo Marco de cooperação para capacitação de parlamentares; • Organização da conferência de partidos políticos Centro-Americanos e do Caribe; • Organização do fórum de turismo e de mulheres em partidos políticos; • Discussão da União Aduaneira entre o presidente da Guatemala e o PARLACEN; • Organização do 1º Encontro de organizações empresariais regionais com a comissão de integração, comércio e desenvolvimento econômico do PARLACEN (União Aduaneira entre Guatemala e Honduras); • Encontro entre PARLACEN e Parlamento Europeu; <ul style="list-style-type: none"> ◦ Alinhamento de projetos em temas como união aduaneira, mudança climática, segurança regional, união política e reativação econômica; • Membro observador do Fórum de Presidentes de Poderes Legislativos da América Central e do Caribe; • Visita à câmara de Representantes do Reino de Marrocos; • Diálogo político com o Comitê Consultivo do SICA; • Cooperação interparlamentar para estreitamento de laços com o senado e a câmara de deputados do Chile; • Busca de acordos para agilizar os procedimentos aduaneiros entre El Salvador e Guatemala; • Acordo de cooperação com o PARLANDINO; <ul style="list-style-type: none"> ◦ Diálogo político, gestão interparlamentar e cooperação interinstitucional entre as sedes em Guatemala e Colômbia (Bogotá); • Acordo com a Assembleia da Costa Rica para avançar no acordo de Associação com a União Europeia; • Reuniões diretivas com o Parlamento Europeu; • Visita do PARLACEN ao presidente do Senado da Colômbia; • II encontro Interamericano de Presidentes de Parlamentos no Congresso Nacional do Chile; • Reunião com o departamento de Estado dos Estados Unidos; • Convênio de Cooperação com a ONU/AIDS;

Ano	Descrição das ações
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Participação do Presidente da República da China (Taiwan) no plenário; <ul style="list-style-type: none"> ◦ Audiência com a presidente da China sobre mudanças climáticas e encontro com primeiro ministro chinês; • Carta de entendimento através das Comissões de povos indígenas do PARLACEN e o Congresso da Guatemala. • Reunião entre PARLACEN e o presidente eleito da Guatemala para aproximar as relações e estabelecer diálogo para o Fórum regional sobre mudança climática; • Reunião com presidente Panamenho para estabelecer fóruns regionais no país; • Testemunha de honra para o diálogo nacional sobre a reforma de justiça na Guatemala; • Estreitamento dos laços de cooperação interparlamentar com o México; • Reunião de trabalho para estreitamento entre senadores e deputados dos Estados Unidos com o PARLACEN; • Sessão conjunta com a Assembleia Nacional da Nicarágua; • Reuniões de trabalho com representantes de projetos da OEA (Facilitadores de justiça); • Reunião com a coordenação de assuntos estratégicos do PNUD para gerar convênios institucionais (foco governabilidade); • Convênio de cooperação regional com a Organização Pan-Americana de Saúde; • Retomada do convênio de cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação (FAO) (Luta contra a fome). • Retomada de projetos de apoio com a cooperação sul-sul do Fundo das Nações Unidas para população;
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporação da Coreia do Sul como Estado observador do parlamento; • Recebimento do embaixador do Marrocos; • Reunião com o embaixador da Espanha para a incorporação do país ao PARLACEN; • Diálogo regional sobre assuntos migratórios; <ul style="list-style-type: none"> ◦ Defesa de imigrantes centro-americanos nos Estados Unidos; • Diálogo Assembleia Legislativa de Honduras e PARLACEN; • Reunião de trabalho interparlamentar entre Câmara dos deputados da República Dominicana e PARLACEN; • Reunião de trabalho com representantes marroquinos e do parlamento europeu para a criação da Assembleia Parlamentar Afrolatinoamericana (AFROLAT); • Promoveu o encontro com alto nível com os dirigentes da Confederação de Agricultores de República Dominicana; • Audiência especial com a Câmara de deputados e o senado da Itália para a cooperação entre os parlamentos; • Reunião de equipe de expertos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a construção de um trem regional;

O papel do Parlamento Centro-Americano na integração:
a busca de articulação e de espaços

Ano	Descrição das ações
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperação triangular através da Comissão Mista com Marrocos; • Modernização da Aduana El Salvador e Guatemala; • Colóquio “Conjuntura da violência de gênero em Nicarágua”; • Cooperação com governos e parlamentos da Rússia, Turquia, União Interparlamentária e Alto Comissionado dos Direitos Humanos; • Convênio de cooperação com o Instituto Ítalo Latino-Americano (ILLA); • Reunião de trabalho com a associação de municipalidades da Guatemala; • Reunião de trabalho com ministro da fazenda de El Salvador; • Audiência especial com o Secretária Geral da OEA: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Temas de cooperação, valores democráticos e política regional; ◦ Audiência com a presença da República da China; • Reunião com o Fórum de Presidentes de Poderes Legislativos da América Central e do Caribe; <ul style="list-style-type: none"> ◦ Busca da redução da pobreza; • União Parlamentar Internacional <ul style="list-style-type: none"> ◦ Assembleia plenária em conjunto com presidente da Jordânia, alto comissionado da ONU para os direitos humanos, vice-presidente da assembleia nacional de Nicarágua e do Parlamento de Marrocos; • Participação do Fórum Global de mulheres líderes; • Fórum de Crans Montana (Bélgica) <ul style="list-style-type: none"> ◦ Assuntos de governança global;
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Convênio de cooperação com senado da Espanha; • Envio de Proposta para criar a agência Ibero-Americana de Pesca para o prefeito de Vigo na Espanha (Declaração da Junta diretiva do PARLACEN); • Proposta sobre Observatório Ibero-americano de Turismo; • Instalação da delegação da comissão parlamentar mista UE-América Central; • Reunião com Universitário de Honduras para o conhecimento dos órgãos da integração;

Fonte: Boletins Parlamentares (2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2014, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2016, 2017, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2019).

Este quadro mostra o papel ativo do parlamento centro-americano em suas diferentes atividades tanto em nível regional quanto internacional. A diplomacia parlamentar exercida pela instituição pode ser considerada muito ativa, pois ela traz em diferentes frentes o reconhecimento do SICA e dos parlamentares centro-americanos em diversas reuniões, congressos, encontros, diálogos e, mesmo, na intermediação de diversos setores da sociedade.

O parlamento de certa forma sempre buscou maior relevância na integração centro-americana. O intenso intergovernamentalismo do SICA não permite o protagonismo do PARLACEN como é visto, por exemplo, no Parlamento Europeu com o sistema de co-decisão (FORTI NETO, 2014).

É importante, nesse sentido, citar que o Parlamento Europeu data de um período muito anterior ao do PARLACEN.

Como visto no quadro acima, o parlamento tem se engajado no nível doméstico com os parlamentos nacionais dos Estados membros, com encontros com a sociedade civil em temáticas relacionadas aos partidos políticos, questão de gênero, meio ambiente, questões indígenas e segurança cidadã. Além disso, o parlamento busca assumir um papel de aproximação entre setores da integração e a sociedade, como foi o caso do encontro de alto nível com dirigentes da confederação de agricultores da República Dominicana, encontro com a associação de municipalidades de Guatemala, Fórum de prefeitos na República Dominicana, entre outros exemplos específicos.

De maneira geral, as comissões assumem este papel de engajamento com a sociedade civil. É perceptível que a base geográfica do parlamento – Guatemala – acaba por usufruir das ações do órgão legislativo mais do que outros países membros, como, por exemplo, visitas de universitários, reuniões com políticos guatemaltecos e, mesmo, engajamento com setores guatemaltecos mais do que outros países membros. Isto se reflete em convites ao PARLACEN para participar em ações domésticas da Guatemala, como, discussão da reforma do setor de justiça, entre outros aspectos. Em menor medida Honduras, Nicarágua e El Salvador aparecem nos boletins parlamentares.

Na relação entre os países, o PARLACEN emite respaldos aos acordos que os países fazem entre si, como o caso dos acordos sobre o Golfo da Fonseca (El Salvador, Honduras e Nicarágua), mas que de fato tem sido fonte de rugas entre os países até hoje⁸. A construção e modernização das aduanas entre Honduras, Guatemala e El Salvador. Inclusive o PARLACEN tem promovido encontros e reuniões de trabalho para avançar as negociações nesse sentido.

No que se refere ao aspecto regional, o parlamento é ativo em buscar engajamento com outros parlamentos regionais como o PARLASUL, PARLANDINO e PARLATINO. É também visto de forma frequente a busca por cooperação com o Parlamento Europeu, inclusive através das assembleias da EuroLat⁹. A análise dos documentos demonstra que houve tentativas de aproximação com o continente africano, através de sua assembleia regional. Há também a participação, como membro

⁸ Para mais informações vide: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40957279>. Acesso em: 04 abr. 2019.

⁹ Abaixo haverá maior enfoque na relação PARLACEN e EuroLat.

observador, no Fórum de presidentes dos poderes legislativos da América Latina e Caribe¹⁰.

No que se refere às relações entre o PARLACEN e a esfera internacional, a instituição possui diversos acordos de cooperação com diferentes assembleias legislativas e países, tais como, Marrocos, China, México, Rússia, Turquia e Espanha. Cooperação com universidades Centro-Americanas, da República Dominicana e com a FLACSO. Buscou acordo com a assembleia nacional da Costa Rica para avançar no Acordo de Associação entre SICA e União Europeia. Além disso, há diversas ações conjuntas, convênios, diálogos, visitas com o BID, FAO, OEA, ONU e PNUD em diferentes temáticas.

Por fim, o PARLACEN, por tempos, está buscando uma aproximação com os deputados e senadores dos Estados Unidos. Já houve reuniões, diálogos específicos sobre imigração e até alguns posicionamentos do parlamento contra as ações norte-americanas. Por exemplo, a emissão da “*DECLARACIÓN 07 2017-2018 PARLACEN pide respeto a los derechos de migrantes en Estados Unidos*” (PARLACEN, 2018a, p.8) e, mesmo, a resolução AP/3-CCLXII-2015 “*Instando al Gobierno, Congreso y Senado de los Estados Unidos de América a Levantar el Embargo Comercial, Económico y Financiero a la República de Cuba*” (PARLACEN, 2015d, p.8). A mesma lógica ao defender imigrantes nos Estados Unidos (PARLACEN, 2017).

O PARLACEN por algum tempo tem mostrado um papel ativo em diferentes frentes. O quadro acima mostra que há diversas ações em âmbito nacional, regional e internacional que a instituição parlamentar se mostra presente. É evidenciado que ele não possui um papel propositivo ou, mesmo, fundamental para a existência do SICA, mas ele assume relevância quando percorre diferentes áreas quando propõe diálogos, encontros, reuniões de trabalho, acordos de cooperação, emissão de opiniões, pareceres, visitas, entre outras ações parlamentares. O Quadro 3 apenas sintetizou as ações nos últimos anos. Diante disso, é perceptível o papel do PARLACEN na diplomacia parlamentar. Os próximos tópicos vão tratar da comissão permanente dos órgãos comunitários (PARLACEN, SG-SICA e CCJ) e da Eurolat.

¹⁰ O Fórum de Presidentes dos Poderes Legislativos da América Latina e Caribe é um órgão mais amplo que o PARLACEN. Foi criado em 1994 e possui órgãos legislativos da América Central. Há diversas comissões e busca harmonizar as leis nacionais em diversos temas, sobressaindo segurança alimentar, direitos humanos da água e saneamento básico e segurança cidadã. O PARLACEN é um membro observador. Disponível em: <https://foprel.org.ni/>. Acesso em: 04 abr. 2019.

Comissão permanente dos órgãos comunitários do SICA

A comissão permanente dos órgãos comunitários do SICA, formados pelo PARLACEN, pela Corte Centro-Americana de Justiça e pela Secretaria Geral do SICA, foi criada em 2002 para que os órgãos dentro do sistema de integração pudessem interagir, alinharem-se e fazer coordenação através de planejamento e também terem representatividade diante da cooperação internacional (CPOCSICA, 2002). Eles se reúnem de forma frequente para também buscar espaços na institucionalidade regional. O PARLACEN dentro desta comissão tem a representatividade do presidente do parlamento.

Foram analisados os documentos produzidos pela comissão entre 2002 a 2018, quando houve a reforma do regulamento da comissão permanente (CPOCSICA, 2017). Desde 2018 não se encontram publicadas as atas da comissão. O principal objetivo deste tópico é mostrar que o PARLACEN, a sua maneira, também exerce uma diplomacia entre os órgãos comunitários em diversos temas desde a criação da comissão.

O primeiro ponto que deve ser salientado nesta comissão é a reafirmação constante que o parlamento e os outros órgãos fazem sobre o papel relevante da comissão para a integração centro-americana. Além disso, a busca pelo consenso regional e a consolidação de uma institucionalidade regional (CPOCSICA, 2009a, 2009b) também são assuntos comuns. A modernização do SICA foi e é também uma pauta comum.

No geral, a comissão, pelo menos através de suas declarações, é entendida como uma via institucionalizada para que o PARLACEN possa ser visto por outros órgãos da integração centro-americana. Através da comissão, há pedidos de comunicação, diálogos sobre mecanismos regionais para projetos em diferentes áreas e interação maior com a secretária geral do SICA. O relacionamento direto com a secretaria geral é um avanço para o PARLACEN, visto que é o órgão administrativo centralizador da integração. Contudo, como no próprio PARLACEN, a comissão não possui de meios para que se concretizem seus acordos como, por exemplo, a inclusão do tema da integração na educação e esportes (CPOCSICA, 2003), fortalecimento do Estado de direito (CPOCSICA, 2017), entre outros aspectos.

Um ponto importante desta relação foi a “Agenda 10”, instrumento considerado importante pelo PARLACEN, pois foi estabelecido estrategicamente como produto da reforma do SICA de 2010 (SICA, 2013a). Foi fomentada pelo parlamento e levada para a comissão permanente, estabelecendo 10 metas importantes a serem perseguidas pelos três órgãos comunitários – PARLACEN, CCJ e SG-SICA. O quadro 4 sintetiza os 10 tópicos da Agenda.

O papel do Parlamento Centro-Americano na integração:
a busca de articulação e de espaços

Quadro 4 – Síntese dos Tópicos da Agenda 10

Nº	Tópicos da Agenda 10
1	Aperfeiçoamento da integração Centro-Americana (União Aduaneira);
2	Vigilância da aplicação da Estratégia de Segurança Centro-Americana;
3	Implementação de compras conjuntas na região;
4	Velar pelas novas atribuições do PARLACEN;
5	Apresentação e discussão das opiniões do PARLACEN pela institucionalidade do SICA, sobretudo no Acordo de Associação com a União Europeia;
6	Construção da comunidade de Nações Centro-Americana através de diversos instrumentos, tais como, passaporte e licenças únicas, céus abertos, <i>roaming</i> , transportes ferroviários e marítimos, intercâmbio de universidades, entre outros itens;
7	Golfo da Fonseca (zona de paz, preservação de recursos naturais, leis para investimento, pesquisa científica, segurança, entre outros itens);
8	Promoção de projetos conjuntos em turismo e meio ambiente;
9	Seguimento e cumprimento das resoluções dos órgãos do SICA;
10	Fortalecer as relações entre os órgãos do SICA e entre outras instituições regionais.

Fonte: SICA (2013a).

Por fim, o apoio e respaldo que a comissão dá ao PARLACEN pode ser entendido como uma forma de o parlamento buscar fortalecimento e consolidação na institucionalidade regional, sobretudo, quando acordou em receber as resoluções do SG-SICA para o PARLACEN (CPOCSICA, 2016) e mesmo iniciativas de gestões conjuntas de cooperação de programas, projetos e planos de ação regional. Todos estes aspectos, em certa medida, podem ser caracterizados dentro da lógica da diplomacia parlamentar.

EuroLat

O PARLACEN também possui uma relação com a Assembleia parlamentar Euro- Latinoamericana. Foi criada em 2006, mas já vinha sendo pensada desde 1999 a partir do marco da cúpula União Europeia, América Latina e Caribe¹¹. Na mesma assembleia participam também o PARLANDINO, PARLATINO e o PARLASUL.

A plenária ocorre anualmente, mas possui uma mesa diretiva que se reúne duas vezes ao ano. O espaço é importante para diálogo entre as dife-

¹¹ Disponível em: <https://parlacen.int/comisiones>. Acesso em 08 de maio de 2021.

rentes partes e, sobretudo, é mais um canal importante para o PARLACEN exercer sua diplomacia parlamentar, pois é através destas reuniões que se elegem presidente e vice-presidentes, bem como chefes das mesas diretivas, comissões e grupos de trabalho da EuroLat. Quando eleitos, a instituição passa ser mais visualizada.

Dessa forma, ao analisar os documentos aprovados de 2006 a 2021, no que se refere aos temas políticos, pois a EuroLat também se envolve em assuntos sociais, econômicos e de desenvolvimento sustentável, é perceptível o envolvimento do PARLACEN nas discussões. Por exemplo, em 2007, o PARLACEN conseguiu que se aprovasse a resolução de acordo entre América Central e União Europeia acerca do apoio ao tratado constitutivo do PARLACEN, essencialidade das discussões da Associação que envolva o parlamento, entre outras garantias (EUROLAT, 2007). Nos últimos dois anos, o foco tem sido voltado para aspectos da COVID19¹², discussões como vacina e suprimentos estavam presentes nas discussões.

A Agenda 10, de 2013, também aponta a EuroLat como canal importante para criar e estreitar alianças do PARLACEN com outros parlamentos e organizações em geral. Conforme mostra a citação a seguir:

[...] proseguir los esfuerzos conjuntos hacia los países emergentes, aprovechando articular alianzas con los parlamentos regionales vía EUROLAT y a través de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), que son nuevos polos de atracción no sólo políticos sino también financieros y económicos (SICA, 2013a, p.3).

Em geral, os documentos apenas mostram as discussões em diferentes áreas, tais como, energia, paz e segurança, criminalidade, participação cidadã, financiamento de partidos políticos, cooperação aérea, reestruturação da dívida pública, luta contra o tráfico de drogas, criminalidade, armas, entre diversas outras áreas. A EuroLat acaba por se tornar um espaço importante de comunicação do PARLACEN e da comissão fixa do parlamento para levar adiante as discussões da assembleia da EuroLat. Além disso as próprias juntas diretivas buscam aproximações de embaixadores europeus, euro deputados, embaixadores asiáticos, norte-americanos no intuito de estabelecer relações de caráter diplomático em diferentes frentes (PARLACEN, 2021).

¹² Disponível em: <https://parlacen.int/noticias/isklH2ZTeSxd0zYpkUz>. Acesso em 08 de mai. 2021.

As deficiências do PARLACEN, o contexto regional extremamente intergovernamental e a diplomacia parlamentar

O PARLACEN é o órgão da integração centro-americana que teria o papel democrático de representatividade. Ao analisar suas resoluções, participação na EuroLat, a comissão permanente e suas atividades rotineiras no seu boletim parlamentar é factível assumir que esse parlamento tenha certo dinamismo e envolvimento com a sociedade. Seus deputados e, mesmo, o presidente do órgão são ativos em buscar espaços e diálogos não somente dentro do SICA, mas fora dele com países observadores, visitas e diálogos de diferentes níveis.

Contudo, também são visíveis as deficiências apontadas por Bornschein (2016). O autor aponta de maneira comum sete campos prioritários em que o PARLACEN precisa, de fato, resolver para se tornar um parlamento relevante e fundamental para o SICA, os quais envolvem: escassez de recursos financeiros; capacidade orientadora; procedimentos, coordenação e comunicação interna; planejamento; capacitação; e, presença institucional.

De fato, o autor expõe que há muitos problemas internos que acabam por obstaculizar o desenvolvimento do PARLACEN como uma organização da integração que possa realmente assumir seu papel de órgão legislativo. A grande crítica é que o parlamento assumiu algumas tarefas importantes dentro da institucionalidade regional, mas não possui meios operacionais para concretizar suas ações. Os recursos, a rotatividade de pessoal em cargos diretivos, poucos assessores (5 assessores para 16 comissões em 2015) e apenas uma semana de reuniões (discussão e plenária) por mês são também obstáculos para a boa eficiência do parlamento (BORNSCHEIN, 2016).

Mesmo tendo um aporte financeiro baixo, alguns países criticam os valores gastos, como o caso de juristas em El Salvador (ZOMETETA, 2014). A notícia expõe que o aporte anual de cada país em 2014 chegava a 1.7 milhão de dólares, com salários de 4.200 mil dólares mensais. Além disso, há forte crítica no que se refere ao seu papel na sociedade centro-americana, como expôs a presidente do PARLACEN em 2014 sobre a relação do parlamento e a sociedade: *“Realmente en esa parte tenemos una falla, no hemos sabido comunicar todo el trabajo que las distintas comisiones realizan tanto en sus países como acá en el Parlamento, de sus resoluciones”* (ZOMETETA, 2014). A falta de conhecimento do papel do parlamento leva ao que expôs a deputada Hondurenha Miriam Suazo de Pacheco:

La realidad es que se dicen tantas cosas del Parlacen, tantas cosas malas, que el Parlacen es un elefante blanco, que aquí es un medio corrupto, que

ganamos unos sueldos exorbitantes y la realidad es que no es así; o sea, con el salario que nos pagan nosotros tenemos que cubrir todos nuestros gastos durante nuestra día aquí (en Guatemala) (ZOMETA, 2014).

No mesmo sentido, um estudo da FLACSO (2014) expôs que o PARLACEN está longe da sociedade e precisa prioritariamente criar laços institucionais com partidos políticos nacionais, fazer pressão para que a legislação aprovada tenha seguimento no SICA, melhorar sua comunicação interna e na mídia em geral, institucionalizar procedimentos internos, fiscalizar os órgãos e dedicar mais tempo aos trabalhos.

De fato, o parlamento possui vários problemas que o impede de evoluir em suas diferentes frentes. O forte intergovernamentalismo presente na integração Centro-Americana é também um grande impeditivo para que o parlamento tenha maior relevância na integração e na sociedade centro-americana. Os altos escalões da integração precisam creditar o parlamento e dotá-lo de capacidades de operacionalização. Outro aspecto importante a citar é o que Dabène (2009) já expunha sobre o vazio que ocorre entre objetivos e resultados do regionalismo latino-americano. Isto é evidenciado também no PARLACEN que por vezes, como em 2018, agrega “poderes”, mas não possui meios para chegar a resultados ou a operacionalização dos mesmos. Apesar de todos estes fatos expostos, acredita-se que o PARLACEN naquilo que lhe é permitido, faz o que realmente é possível fazer. Tem buscado relacionamento em diversas partes do mundo, levado ao conhecimento a existência do SICA em diversas instâncias parlamentares ao redor do globo. Além disso, tem sido considerado como órgão importante a ponto de terem membros observadores nacionais e regionais, como também é membro observador de outros órgãos regionais, como o fórum de presidentes dos poderes legislativos da América Central.

Conclusões

O objetivo deste capítulo foi mostrar o papel do PARLACEN em sua diplomacia parlamentar. Contudo, ao fazer considerações sobre a temática é preciso trazer o histórico da instituição como um órgão de conciliação centro-americano, sua estrutura e autoridade, como também os problemas comuns que ela passa. Certamente, se o parlamento fosse melhor dotado de capacidades técnicas, financeiras e de credibilidade no SICA, ele seria melhor avaliado e mais ativo como ente da integração e, mesmo, em sua diplomacia parlamentar.

Apesar de tudo isso, é evidenciado que tem tido uma atuação tanto em nível doméstico, regional e internacional, mostrando-se presente em diferentes frentes. Sua representatividade é evidente em diversos fóruns, na busca de diálogo em múltiplos níveis, na construção de encontros, no respaldo a acordos nacionais e regionais, como também uma interação ativa com outros parlamentos e assembleias regionais.

De fato, este capítulo abre escopo para que haja mais estudos relacionados à efetividade do parlamento em suas diferentes relações construídas ao longo das décadas. O que, de fato, tem significado os diálogos, encontros, fóruns, etc para a prática da integração centro-americana? Isto se reflete de alguma forma no âmbito doméstico? A partir disso, ainda há muito campo a ser explorado.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA PARLAMENTAR EURO-LATINO-AMERICANA [EUROLAT]. **Textos Aprobados da Sessão de 20 de dezembro**. Lima: EUROLAT, 2007.

BORNSCHEIN, D. **El camino del Parlamento Centroamericano**: facultades, obstáculos y tareas pendientes. Guatemala: Flasco, 2016. Enfoque Contemporaneo.

COMISSÃO PERMANENTE DOS ÓRGÃOS COMUNITÁRIOS DO SICA [CPOCSICA]. **Declaración de la Comisión Permanente de los Órganos Comunitários del SICA**. San Salvador, 2017.

COMISSÃO PERMANENTE DOS ÓRGÃOS COMUNITÁRIOS DO SICA [CPOCSICA]. **Declaración de la Comisión Permanente de los Órganos Comunitários del SICA**. Guatemala de la Assunción, 2016.

COMISSÃO PERMANENTE DOS ÓRGÃOS COMUNITÁRIOS DO SICA [CPOCSICA]. **Declaración de la Comisión Permanente de los Órganos Comunitários del SICA**. Managua, 2009a.

COMISSÃO PERMANENTE DOS ÓRGÃOS COMUNITÁRIOS DO SICA [CPOCSICA]. **Declaración de la Comisión Permanente de los Órganos Comunitários del SICA**. San Salvador, 2009b.

COMISSÃO PERMANENTE DOS ÓRGÃOS COMUNITÁRIOS DO SICA [CPOCSICA]. **Declaración de la Comisión Permanente de los Órganos Comunitários del SICA**. San Salvador, 2003.

COMISSÃO PERMANENTE DOS ÓRGÃOS COMUNITÁRIOS DO SICA [CPOCSICA]. **Declaración de la Comisión Permanente de los Órganos Comunitários del SICA**. San Salvador, 2002.

DABÈNE, O. **The Politics of Regional Integration in Latin America**: Theoretical and Comparative Explorations. London: Palgrave Macmillan, 2009.

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS [FLACSO]. **Informe Final Taller De Reflexión Estratégica Interna Del Parlamento Centroamericano, Respecto Al Proceso De Integración Regional.** Guatemala: PARLACEN, 2014.

FORTI NETO, O. **Embates Políticos Ideológicos na Crise Europeia: o Caso da Centro-Esquerda e da Centro-Direita no Parlamento Europeu.** 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2014.

MARÍN, D.C.; SÁUREZ, M.C. La ODECA: intento de integración política centroamericana. *In*: ACOSTA W.S.; ULLOA, M.S. **Centroamérica: casa común e integración regional.** San José, Costa Rica: Lara Segura & Asociados, 2014. p.47-57.

MATUL, D.; SEGURA, L. D. **Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009.** Buenos Aires: CRIES, 2010. (Documentos CRIES, 12).

MOLINA, R. C. La Unión Centroamericana en el Siglo XIX. **Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, Florianópolis, v.4, n.1, p.24-33, 2014.

PAPAGEORGIOU, I. Central American Integration System. *In*: LEVI, L.; FINIZIO, G.; VALLINOTI, N. (ed.). **The democratization of international institutions: First International Democracy Report.** London: Routledge, 2011. p.1-47.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Memoria de labores 2020-2021.** Guatemala, 2021.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana: Su Majestad el Rey de España recibió condecoración.** Ed.71. Guatemala: PARLACEN, 2019.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana: Promoverán cooperación triangular a través de comisión mixta de Marruecos.** Ed.59. Guatemala: PARLACEN, 2018a.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana: Ministerio das Relaciones Exteriores de Rusia profundizó acercamiento de cooperación.** Ed.61. Guatemala: PARLACEN, 2018b.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana: Desarrollo de Convenio de Cooperación con el IILA.** Ed.63. Guatemala: PARLACEN, 2018c.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana: Audiencia Especial con Secretario General de la OEA.** Ed.65. Guatemala: PARLACEN, 2018d.

O papel do Parlamento Centro-Americano na integração:
a busca de articulação e de espaços

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** Un Éxito Foros Regionales Anuales 2018 en Republica Dominicana. Ed. 66. Guatemala: PARLACEN, 2018e.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Resolución AP/1-CCXCVII-2018.** Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano. Guatemala: PARLACEN, 2018f.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** Avanza incorporación de Corea como Estado observador. Ed. 48. Guatemala: PARLACEN, 2017.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** Presidente de la República de China (Taiwán) ante el Pleno. Ed.44. Guatemala: PARLACEN, 2016.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** Cooperación entre el PARLACEN y el Congreso de los Diputados de España. Ed.34. Guatemala: PARLACEN, 2015a.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** Delegación del Parlamento Europeo visita al PARLACEN. Ed.35. Guatemala: PARLACEN, 2015b.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** Foros Regionales en República Dominicana. Ed.40. Guatemala: PARLACEN, 2015c.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** PARLACEN y PARLANDINO suscriben Acuerdo Marco de Cooperación. Ed.41. Guatemala: PARLACEN, 2015d.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** IX reunión de Presidentas de Parlamentos del Mundo. Ed.30. Guatemala: PARLACEN, 2014.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** Presidente Leonel Bucáro electo copresidente de EUROLAT. Ed.11. Guatemala: PARLACEN, 2013a.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** Presidente del

PARLACEN y EuroLat en audiencia con Mandataria de Lituania. Ed. 17. Guatemala: PARLACEN, 2013b.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** Institucionalizan Encuentro de Parlamentos de Integración Regional. Ed.8. Guatemala: PARLACEN, 2012a.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Boletín Parlamentario Centroamérica y República Dominicana:** Presidencia y Junta Directiva del PARLACEN lanzan agenda estratégica. Ed.10. Guatemala: PARLACEN, 2012b.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Resolución AP/6-CCXXIX-2011:** Fortalecer las democracias y el Estado de derecho, impulsando la ciudadanía y el fortalecimiento institucional para prevenir y mitigar los problemas de los países miembros del SICA. Guatemala: PARLACEN, 2011a.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Resolución AP/2-CCXXXII-2011.** Mecanismo de seguimiento para el cumplimiento de las nuevas atribuciones del tratado constitutivo del PARLACEN. Guatemala: PARLACEN, 2011b.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO [PARLACEN]. **Tratado Constitutivo.** Guatemala: PARLACEN, 1991.

PERALTA, G. A. El regionalismo centroamericano: entre la unión y la integración. **OASIS**, Bogotá, n. 24, p. 89–105, 2016. DOI: 10.18601/16577558.n24.06.

REYES, A. A. **Palamento Centroamericano:** PARLACEN. Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior. México, DF, 2008. Disponible em: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-17-08.pdf>. Acceso em: 9 maio 2022.

SACASA, M. H. Desarrollo e influencia del modelo de seguridad democrática de Centroamérica. *In:* SACASA, M. H. **Foro regional de “Gobernabilidad Democrática y Seguridad Democrática en Centroamérica:** estrategias de colaboración estado-sociedad civil”. Managua: Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos de la OEA, 2005. Disponible em: <https://www.resdal.org/experiencias/foro-wsp-herdocia.htm>. Acceso: 19 fev. 2019.

SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO [SICA]. **AGENDA 10:** Una propuesta estratégica para el desarrollo de la integración Centroamericana y Republica Dominicana. Ciudad de Guatemala: PARLACEN/CCJ/SG-SICA, 2013a.

O papel do Parlamento Centro-Americano na integração:
a busca de articulação e de espaços

SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO [SICA]. **Evolución y Estado Actual del Desarrollo Institucional del SICA en Materia de Seguridad Regional**. La Antigua: SICA, 2013b.

TORRES JARRÍN, M. L. **El Acervo Integracionista en Europa y América: una Historia Común**. 2015. 457f. Tese (Doutorado em Geografia e História) – Faculdade de Geografia e História, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2015.

ZOMETA, J. El Salvador gasta \$1.7 millones al año para mantener al Parlamen. **El Salvador.com**, San Salvador, 28 jun. 2014. Disponível em: <https://historico.elsalvador.com/historico/129565/el-salvador-gasta-1-7-millones-al-ano-para-mantener-al-parlacen.html>. Acesso em: 05 abr. 2019.

ANEXOS

Anexo 1. Declaração de Lima

ASAMBLEA CONSTITUTIVA

Lima 1964.

El 7 de diciembre de 1964 inició sus deliberaciones el Parlamento Latinoamericano. A esta asamblea constitutiva, reunida por iniciativa del Congreso del Perú, concurrieron 160 parlamentarios de 13 repúblicas de Latinoamérica: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Todos los sectores políticos latinoamericanos, que cuentan con representación parlamentaria, estuvieron presentes en la asamblea. México los tuvo en calidad de observadores. La ausencia de algunos países se debe a la transitoria inexistencia en ellos de cuerpos legislativos electos.

El Parlamento Latinoamericano concluyó sus deliberaciones el 11 de diciembre, aprobando, unánimemente, la necesidad de integración de América Latina en lo político, económico y cultural. A continuación se transcriben, agrupadas de conformidad con dichos puntos del temario, la declaración, acuerdos, recomendaciones y resoluciones que aprobó el Parlamento Latinoamericano.

DECLARACION DE LIMA

EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO, reunido en Lima, en el centésimo cuadragésimo aniversario de la invitación al Congreso de Panamá por Simón Bolívar, y de la batalla final de Ayacucho.

- Invocando el recuerdo común y glorioso de quienes dieron libertad a nuestros pueblos y quisieron consolidarla y enriquecerla a través de su unión;
- Convencido de la esencial afinidad de nuestros países, a los cuales la geografía, la historia, la cultura, una común vocación democrática y similitud de problemas definen como una gran familia de pueblos, basada en el ejercicio de la soberanía nacional y popular, en el amor a la justicia y en el resuelto empeño de acelerar su desarrollo moral y material;

O papel do Parlamento Centro-Americano na integração:
a busca de articulação e de espaços

- Persuadido de que los pueblos latinoamericanos están llamados a formar, en un próximo futuro, una Comunidad de Naciones, que, sin desmedro de los valores propios de cada país y su intransferible mensaje, permita presentar a la faz del mundo, una América Latina unida, solidaria, progresista y fuerte;
- Convencido de la urgencia de acelerar este proceso para afirmar los derechos y aspiraciones de América Latina en un mundo caracterizado por la importancia decisoria de grandes coordinaciones continentales, frente a cuyo poderío nuestros países se encuentran, aisladamente, en situación de desventaja;
- Seguro de que la integración de América Latina contribuirá a robustecer el sistema regional hemisférico y la plena vigencia de los ideales que lo informan, al propio tiempo que servirá para establecer una relación más equilibrada y fecunda entre la zona industrializada del continente y la que forman nuestros países en proceso de desarrollo;
- Interesado en crear las bases indispensables para una auténtica industrialización de América Latina, en organizar una concertada y eficaz defensa de los precios de sus materias primas, en forjar una planificación democrática en que todos nuestros países participen y en la fundación o refuerzo de aquellos organismos de cooperación, financiamiento y desarrollo que impulsen nuestro progreso y eleven el nivel de vida y productividad de nuestras mayorías populares, cuyo bienestar es preocupación fundamental de los Parlamentos de América Latina;
- Deseoso de contribuir al esfuerzo iniciado por los países del mundo subdesarrollado en favor de términos más equitativos de comercio internacional y de una coexistencia pacífica y creadora en el campo económico con los países de mayor industrialización;
- Resuelto a apoyar los ideales de paz, seguridad y relaciones amistosas, que informan la Carta de la Naciones Unidas, así como la vigencia, sin recortes ni limitaciones, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;

DECLARA:

1º.- La integración de América Latina, afianzada en una antigua y esencial fraternidad, es un proceso histórico, cuya culminación resulta indispensable para asegurar la libertad de nuestros pueblos, su desarrollo económico y social, la elevación del nivel de vida de sus habitantes y la presencia, en el mundo, de una gran Comunidad de Naciones, que realice plenamente sus destinos.

2º.- Como representantes directos de la voluntad popular en todos sus matices, e intérpretes fieles de sus necesidades y aspiraciones, los Parlamentos de América Latina deben concurrir al éxito de la integración a través de la movilización de la opinión pública, proponiendo y propiciando, en

cada país, las leyes y reformas que democráticamente conduzcan a su realización.

3°.- El Parlamento Latinoamericano, creado en la primera reunión de Lima y conforme a las bases fijadas en esta oportunidad, será la institución democrática, de carácter permanente, representativa de todas las tendencias políticas existentes en nuestros cuerpos legislativos; y estará encargada de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración.

4°.- Su decisión de contribuir, a través de los procedimientos constitucionales apropiados, a la fundación de los organismos ejecutivos de funcionamiento regular, que uniformen los puntos de vista de la América Latina frente al mundo y coordinen y planifiquen su desarrollo. Asimismo, los de índole jurisdiccional y los de tipo económico y de cooperación.

5°.- Que una de las bases indispensables para el logro de la integración latinoamericana en el orden político es la vigencia efectiva de la democracia en todos los países que integran nuestro continente y realfirma por ello su fe en la democracia ejercida en toda su pureza y con contenido renovador y de justicia y su rechazo de toda forma imperialista, dictatorial, colonialista u oligárquica de Gobierno.

6°.- Su fraternal invocación a aquellos países hermanos que no han podido concurrir a la presente Asamblea, por ausencia transitoria de un Parlamento, para que se restaure en ellos el orden democrático, que es inconcebible sin la existencia, funcionamiento e independencia de los cuerpos legislativos.

7°.- Su simpatía y solidaridad con los pueblos recientemente emancipados, que profesen y practiquen la democracia representativa y con todos los esfuerzos, organizados en escala mundial, en defensa de los intereses de los países en proceso de desarrollo.

Lima, 10 de diciembre de 1964.

PARLAMENTOS REGIONAIS: O PARLAMENTO LATINO- AMERICANO E SUA ATUAÇÃO NA DIPLOMACIA PARLAMENTAR*

Silvia MERGULHÃO

Introdução

O surgimento do Parlamento Latino-Americano (Parlatino) teve como objetivo principal a integração dos países na região latino-americana. Na sua Assembleia Constitutiva, realizada em 1964 em Lima (Peru), os 160 deputados e senadores que formavam as delegações de 13 países¹ (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) decidiram por unanimidade fundar um organismo unicameral e representativo dos parlamentos nacionais da região. No documento que constituiu o Parlatino, a Declaração de Lima, este organismo foi definido como “...uma instituição democrática encarregada de promover, harmonizar e canalizar o movimento até a integração”².

Em um período em que a América Latina estava passando por intensos movimentos políticos com a ocorrência de golpes de Estado e implantação de regimes militares em vários países, o Parlatino assumiu-se como uma instituição com um forte componente de integração política. Com efeito, numa primeira fase e até final dos anos de 1980, momento em que foram iniciados os processos de redemocratização na América Latina, o Parlatino foi também um instrumento de propagação e defesa da democracia. Sendo um fórum parlamentar itinerante, serviu como instrumento e canal de voz

* Texto derivado da tese de doutorado: Mergulhão (2014).

¹ Os parlamentares mexicanos participaram como observadores, visto que o país só passou a integrar oficialmente o órgão em 1977.

² Ata em papel consultada pessoalmente pela autora na ocasião de sua visita à Sede do Parlatino no Panamá.

para os parlamentares na luta contra as ditaduras e pelo restabelecimento dos direitos civis dos cidadãos.

Paralelamente, desde a sua constituição, o Parlatino vislumbrou a criação de uma *Comunidade de Nações*, como forma de apresentar ao mundo uma América Latina unida, solidária, progressista e forte (EZCURRA, 1991). Mais de meio século depois da Assembleia Constitutiva ocorrida em Lima e apesar dos avanços na sua institucionalização formal com o Tratado Internacional de 1987, o Parlatino continua permanentemente em busca de alternativas para tornar-se o braço legislativo de uma organização que abrange a região como um todo.

Assim sendo, o Parlatino é uma instituição de caráter integracionista, tendo sido a primeira de caráter parlamentar na região, cujo objetivo principal foi o desenvolvimento da região latino-americana e a luta pela democracia contra os golpes militares que assolavam a maioria dos países no período. Embora o Parlatino seja classificado como uma Instituição Parlamentar Internacional ou IPI (CUTLER, 2001; SABIC, 2008; KISSLING, 2011), e reconhecido como tal pelos seus pares, apresenta anomalia em relação às outras IPIs. Essa é produzida pelo fato de o Parlatino não pertencer a uma organização de integração regional, mesmo que tenha como objetivo principal (como consta no documento de sua fundação) a integração da região, o que o torna a única instituição parlamentar internacional instituída por si mesma (por meio de tratado internacional), ou seja, a sua criação legal o coloca em uma posição de autonomia. Nesse sentido, ao almejar fazer parte de uma organização de integração regional, objetivo perseguido desde a sua primeira assembleia, está muito além de qualquer outra instituição dessa natureza.

No primeiro momento deste trabalho, apontamos as diversas ações exercidas no âmbito do Parlatino envolvendo a participação dos estados membros, bem como suas relações com outros países. Iniciamos pontuando o Parlatino como uma Instituição Parlamentar Internacional (IPI), passando para a análise das assembleias realizadas ao longo dos últimos 55 anos, em um total de 34. Na sequência, citamos ações realizadas em conjunto com a Organização dos Estados Americanos (OEA), com as Cortes Internacionais de Direitos Humanos e as Nações Unidas, no âmbito das comissões permanentes, bem como a cooperação com diversas instituições parlamentares internacionais em diferentes continentes e regiões. Por fim, sinalizamos um possível contributo do Parlatino para o contexto latino-americano reforçando o papel que pode ainda desempenhar em um cenário emergente de mudanças políticas generalizadas em nível regional.

O Parlatino e sua atuação como Instituição Parlamentar Internacional – IPI

As instituições formais, como as de caráter executivo, legislativo e judiciário são responsáveis pela normatização da vida em sociedade. São utilizadas como instrumentos para promover a interação por meio de seus membros. O seu adequado funcionamento é condição *sine qua non* para a democracia e a economia de Mercado (KINGSTONE, 2010).

Por outro lado, a relação entre o Parlamento e o governo é fundamental para cada sistema político (NORTON, 1998).

As instituições parlamentares se envolvem em assuntos internacionais de três maneiras principais: influenciando a política externa nos parlamentos nacionais; conduzindo relações diplomáticas paralelas, conhecido como diplomacia parlamentar; e estabelecendo e fortalecendo o parlamento como órgão representativo internacional, muitas vezes como organizações regionais.

Esses papéis diferem na forma e substância (MALAMUD; STAVRIDIS, 2011): a primeira é a função clássica dos parlamentos e não implica nenhuma inovação; a segunda é mais recente e centra-se principalmente na construção da paz e na prevenção de conflitos; a terceira é a mais atípica uma vez que é voltada/orientada para criação de instituições supranacionais. A democratização e a transnacionalização são duas tendências fundamentais na evolução das relações internacionais hoje. Elas se reúnem no fenômeno dos parlamentos internacionais e associações interparlamentares, agrupadas por Cutler (2001) como instituições parlamentares internacionais, ou IPIs. O conjunto das IPIs é amplo e crescente e o Parlamento Europeu é o exemplo mais conhecido (CUTLER, 2001; PUIG, 2004; SABIC, 2008).

Há dezenas de instituições parlamentares internacionais no mundo de hoje, com várias formas e responsabilidades.

As IPIs fizeram nascer também uma nova forma de diplomacia, a diplomacia parlamentar (CUTLER, 2001 *apud* SABIC, 2008). Para Anne-Marie Slaughter, que usa o termo “rede legislativa”, os IPIs são fracos, têm sucesso em certas áreas como na abordagem do déficit democrático, nas organizações comerciais ou como catalisadores de cooperação regional. Para Luís Maria de Puig (2004) os parlamentos internacionais consistem na representação direta de mais de um estado em agrupamentos regionais ou supra-regionais. Nessas instituições os interesses nacionais são deixados de lado e ao contrário, busca-se superar os interesses dos estados tanto geograficamente quanto politicamente (PUIG, 2004).

Esse argumento de Puig (2004) vai de encontro aos estudos que sugerem que na União Europeia são geridos muitos dos problemas da arena nacional.

A primeira abordagem teórica do termo foi proposta por Robert Cutler (2001), que adota uma definição mais ampla das IPIs. Para ser considerada uma instituição parlamentar internacional, segundo Cutler (2001), é necessário que a instituição apresente os seguintes aspectos: ser de natureza parlamentar, ser legislativo ou consultivo e ter três ou mais estados membros; que os parlamentares sejam selecionados ou pelos parlamentos nacionais, de acordo com regras por eles estipuladas ou que alternativamente sejam eleitos através de voto; e que seja um fórum regular de deliberações multilaterais com bases estabelecidas, ainda que seja ligado a uma organização internacional ou constituída por si mesma (CUTLER, 2001).

Para Sobic (2008), o que falta à abordagem de Cutler (2001) é incluir informação sobre o que faz uma instituição parlamentar internacional, pois este último autor limita-se à definição genérica destas instituições com base no que elas são. Dessa forma, partindo das definições apresentadas por Klebes (1990) e Cutler (2001), Sobic (2008) apresenta duas categorias de IPIs: ‘international parliamentary organs’ – (IPOs) e ‘international parliamentary associations’ – (IPAs), uma categoria mais próxima da noção proposta por Klebes (1990).

Vários fatores determinam as ações e o escopo de influências que uma IPI pode ter (CUTLER, 2001; PUIG, 2004; SABIC, 2008). Entre os mais importantes está o envolvimento das IPIs no processo de decisão de organizações intergovernamentais. Das categorias apresentadas por Sobic (2008), os IPOs parecem apresentar uma melhor posição em relação aos IPAs, pois fazem parte do conjunto institucional das organizações internacionais (SABIC, 2008). Embora suas competências sejam limitadas na maioria dos casos porque os governos são, em geral, relutantes em atribuir poderes substanciais aos IPOs, em determinados contextos conseguem implementar e aumentar suas políticas e decisões em questões relativas aos governos. Isto porque a interação parlamentar com os governos é institucionalizada em ambos os níveis: nacional e internacional. A exceção é o Parlamento Europeu que alcançou, em certa medida, maior poder de decisão (CUTLER, 2001; PUIG, 2004; SLAUGHTER, 2004; SABIC, 2008; KISSLING, 2011; MALAMUD; STAVRIDIS, 2011).

Já os IPAs não têm influência direta no processo de decisão intergovernamental, e alguns até tem status como instituições governamentais (IGOs).

As IPIs têm uma longa história. A primeira instituição parlamentar de caráter internacional (União Inter-Parlamentar – UIP) foi fundada em

1889. No entanto, só após a Segunda Guerra Mundial houve uma expansão considerável, sendo que nos últimos dez anos observou-se uma verdadeira explosão de IPIs. Kissling (2011), que analisou as instituições parlamentares internacionais do ponto de vista do seu estatuto legal (do direito internacional), apresentou em seu estudo os seguintes números: antes de 1990 existiam 40 IPIs, entre 1990 e 1999 foram fundadas mais 51 e depois de 1999 surgiram mais 68 (incluindo sub-instituições e antecessores).

Importa mencionar que as redes parlamentares internacionais apresentam características gerais que também podem ser encontradas em todas as categorias descritas anteriormente: o exercício do *lobby* para influenciar os Governos e Parlamentos em nível nacional; a formação/capacitação dos deputados nacionais em assuntos internacionais; ou a promoção e a construção da confiança na socialização parlamentar. Neste contexto, pode-se inferir o conceito de diplomacia parlamentar utilizado nas relações do Parlatino como uma organização internacional permanente que organiza fóruns de debates com adoção de resoluções formais, a partir de discussões consensuais fazendo com que essa atuação, diferente da diplomacia clássica, agregue ao mesmo tempo a autoridade política e a capacidade de negociação, prática esta da diplomacia parlamentar (JESSUP, 1956; LUZ, 2014).

Parlatino: as assembleias e os seus resultados como ações da diplomacia parlamentar

O Parlatino enquanto fórum itinerante realizou, além daquela que o constituiu em 1964 e resultou no documento intitulado Declaração de Lima³, onze assembleias ordinárias. Levando em consideração esta época, em que o acesso à informação e os recursos tecnológicos eram outros, ressalta-se que os assuntos abordados estavam em consonância com os acontecimentos em esfera mundial no período, ou seja, as assembleias eram pautadas pelas demandas ocorridas na região e no mundo. A divisão das questões postas em discussão neste período incluía sempre três tópicos: integração política; integração econômica e social; e integração cultural.

Com a institucionalização, quando ocorreram ainda duas assembleias itinerantes, e do estabelecimento da Sede Permanente, todas as assembleias ordinárias, em um total de nove, passaram a ser realizadas em São Paulo. Com a mudança da Sede para a Cidade do Panamá, já ocorreram 12 assembleias, a última delas em novembro de 2017. Na sequência apresentamos um resumo dos acontecimentos mais relevantes das discussões das

³ A Declaração de Lima consta dos anexos deste trabalho.

assembleias que sugerem uma atuação do Parlatino no gerenciamento de conflitos na região, bem como estruturação de vínculos com outras organizações em diversas áreas, além de uma evolução nesses vínculos por meio de assinaturas de convênios e o intercâmbio de informações.

A primeira Assembleia Ordinária foi realizada em Lima (Peru) entre os dias 14 e 18 de julho de 1965. Nessa primeira sessão, o tema principal foi a aprovação do estatuto, bem como o estabelecimento de uma relação mais equilibrada e fecunda entre a zona industrializada do continente e os países em desenvolvimento.

A II Assembleia seria em Buenos Aires (Argentina) em 9 de julho de 1966. No entanto, poucas semanas antes desta data, um golpe militar derubou o governo democrático de Arturo Illia e o congresso argentino foi dissolvido. Assim, a reunião foi transferida para Montevideo (Uruguai), e aconteceu quase um ano depois do previsto, entre os dias 26 e 29 de abril de 1967. Além dos representantes dos parlamentos membros houve a presença de parlamentares observadores dos Estados Unidos e Porto Rico e uma observadora do governo da República Dominicana.

Nesta assembleia, algumas das questões discutidas foram: o problema do canal do Panamá, solicitando-se que os Estados Unidos considerassem a feitura de um novo tratado favorável às justas aspirações do povo panamenho; a condenação da política intervencionista e agressiva do Governo de Cuba em vários países latino-americanos; a anistia aos pós presos políticos e cidadãos exilados; a devolução do território que estava entre a Turquia e a União Soviética à Arménia; o convite ao congresso americano para realizar uma conferência parlamentar interamericana com o objetivo de debater os principais problemas de cooperação hemisférica, justificada pelo desconhecimento norte-americano dos problemas da América Latina; a criação do mercado comum latino-americano; o apoio à criação de um alto comissionado das Nações Unidas para os direitos humanos; a redução dos gastos militares em toda a AL; a criação de uma organização executiva que estude os problemas que afeta a comunidade da AL; a recomendação aos partidos políticos que incorporem como ponto básico de seus programas, plataforma ou plano de governo, a tese de integração e unidade da AL; a criação de um passaporte latino-americano; a luta contra o analfabetismo; e a instituição da Comunidade Econômica Latino-Americana.

A III Assembleia ocorreu em Brasília (Brasil) em 1968. Por designação em Montevideo, Ulysses Guimarães⁴ foi eleito presidente do Parlatino,

⁴ Ulysses Guimarães foi um dos grandes nomes do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), o partido de oposição ao Governo Militar. Ressalta-se que quando desta

que contou com a participação de 113 delegados representantes de 14 parlamentos membros. As discussões políticas versaram sobre os mesmos problemas, ou seja, a favor dos regimes democráticos e do funcionamento normal do Poder Legislativo; por uma anistia ampla e que os países não gastassem com os seus exércitos mais do que gastavam com a educação. O Parlatino, por meio da sua Assembleia, deu total apoio à constituição do Grupo Regional Andino.

Em Bogotá (Colômbia), a IV Assembleia realizada de 4 a 7 de agosto de 1969, com a presença de representantes de onze países. Participaram da Sessão de abertura o presidente da Colômbia, Carlos Lleras Restrepo, e o presidente da Venezuela, Rafael Caldera (estava em visita oficial ao país), assim como 10 parlamentares europeus, como observadores da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa⁵.

Um golpe militar ocorrido no Peru, que dissolveu o Congresso e levou ao fechamento da Assembleia Legislativa, não permitiu a participação dos representantes peruanos na reunião. Discutiu-se, mais uma vez, a Comunidade Econômica Latino-Americana, cujo teor constitucional foi apresentado de maneira detalhada aos membros, salientando a formação do bloco sub-regional Andino como passo importante para a criação do Mercado Comum Latino-Americano.

Também foram discutidos os problemas da saúde pública na região, especialmente a proliferação das doenças contagiosas espalhadas no sub-continente. Foi levantado o tema do analfabetismo e acordado solicitar à Organização dos Estados Americanos (OEA) e à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) o estabelecimento e a organização de novos e mais amplos programas bem como a erradicação do analfabetismo na América Latina. Nesta Assembleia foi fundado, como organismo dependente da Secretaria-Geral, o Departamento Técnico de Integração Latino-Americana, com sede em Caracas.

A V Assembleia teve lugar em Caracas (Venezuela) em agosto de 1971. Participaram 133 delegados de 12 países, para além de observadores do Congresso dos Estados Unidos e dos parlamentos de Trinidad e Tobago, de Barbados e da Índia. A esta Assembleia compareceram pela primeira vez, os delegados dos parlamentos das Antilhas Neerlandesas e do Suriname, cuja incorporação foi aprovada por unanimidade. Também foi produzida uma

Assembleia, o Brasil estava passando por um dos períodos mais críticos do regime e que no ano seguinte o Congresso Nacional foi fechado.

⁵ No ano anterior, uma delegação do Parlatino havia visitado a Assembleia Consultiva em sua sede em Estrasburgo, objetivando um intercâmbio de ideias sobre problemas relativos as relações econômicas e culturais.

resolução sobre o caso cubano, recomendando-se ao governo americano restabelecer relações diplomáticas e comerciais e manifestando o desejo de uma futura incorporação de um corpo legislativo que viesse a representar a soberania popular de Cuba. Condenou ainda o governo vitalício, nepótico e despótico da família Duvalier na República do Haiti (EZCURRA, 1991).

A VI Assembleia foi realizada na Cidade da Guatemala, em 1972. Teve a participação de 103 delegados e de observadores da Assembleia Nacional da França, dos Congressos do México e da República Dominicana, da Câmara de Representantes dos Estados Unidos e do Parlamento da Índia. Além da discussão sobre a instituição da Comunidade Econômica, foram discutidas e aprovadas as conclusões enunciadas pelo Seminário Continental sobre a reforma agrária, patrocinado pelo Parlatino. Foi, também, aprovada uma resolução a respeito da reclamação da Guatemala sobre o território de Belize, ocupado pela Grã-Bretanha. Decidiu-se ainda que a sede da próxima Assembleia seria a cidade de Santiago do Chile. No entanto, devido ao golpe militar que derrubou o presidente Salvador Allende e dissolveu o Congresso chileno, foi necessário proceder ao adiamento da Assembleia bem como à alteração da sede.

A VII Assembleia voltou a Caracas, tendo tomado lugar entre 17 e 20 de fevereiro de 1975. Nesta Assembleia se aprovou por unanimidade o projeto de institucionalização do Parlamento Latino-Americano, cuja elaboração vinha sendo trabalhada desde a III Assembleia, quando foi aprovada a criação do Departamento Técnico. Neste ano, vários países dissolveram os seus parlamentos: Honduras, Panamá, Peru, Chile, Bolívia e Uruguai. Como sede da próxima Assembleia, a VIII, fora designada a cidade de Buenos Aires. Mais uma vez um golpe militar depôs o governo constitucional e dissolveu o Congresso argentino, deixando o Parlatino acéfalo. Nesta situação de emergência, a Junta Diretiva designou como sede as Antilhas Neerlandesas e como presidente o senador Ricardo Elhage.

A VIII Assembleia foi assim realizada em Curaçao (Antilhas Neerlandesas) entre os dias 25 e 27 de abril de 1977, com a presença de representantes de parlamento de 12 países. Os parlamentares que tiveram seus parlamentos dissolvidos continuaram participando das reuniões do Parlatino, com direito a voz (porém sem direito de voto) até ao término de seu mandato constitucional. O assassinato do parlamentar uruguaio Héctor Gutiérrez Ruiz⁶, que havia sido o último presidente da Câmara de

⁶ Como delegado de sua Câmara no Parlatino, participará da Conferência Interparlamentar Europa-América Latina realizada na cidade de Luxemburgo. Foi concedida a palavra a Héctor Gutiérrez Ruiz que apresentou um informe, classificado, nas atas do Parlatino como sóbrio, sem adjetivos, concreto, rico em dados e denúncias irrefutáveis quanto à

Deputados do seu país e vivia exilado na Argentina, provocou um pronunciamento enérgico da Assembleia.

Também se condenou o terrorismo internacional em todas as suas formas. Foi discutida a situação da Nicarágua, onde o governo do General Anastasio Somoza desconsiderava os tratados internacionais subscritos pelo país e mantinha a violação flagrante dos mais elementares direitos humanos consagrados na Declaração Universal, na Ata Constitutiva da OEA e nas disposições expressas da Constituição nicaraguense. Nesta Assembleia, o Congresso dos Estados Unidos Mexicanos passa a integrar o Parlatino, sendo este país designado como sede da próxima Assembleia.

A IX Assembleia, que aconteceu no México entre 16 e 18 de julho de 1979, confirmou a decisão da Junta Diretiva, suspendendo o congresso nicaraguense. A Assembleia também aprovou a reforma do Estatuto e designou as seguintes comissões: Integração Política; Integração Econômica e Social; Integração Cultural e Educação; Coordenação Legislativa, Estatuto, Regulamento e Orçamento e Direitos Humanos.

Entre os dias 20 e 23 de agosto de 1982, ocorreu em Bogotá (Colômbia) a X Assembleia do Parlatino, que tratou da questão das Ilhas Malvinas terem sido retomadas pelo Reino Unido com a colaboração do Governo dos Estados Unidos. Esse feito implicava uma crise na OEA. A Assembleia reforçou que o apoio dado à Argentina em seu conflito internacional não significava outorgar respaldo ao governo ditatorial. Aprovou uma resolução pela iniciativa de paz, apresentada pelo governo de Honduras, e reafirmou a soberania da República do Panamá sobre o Canal.

A I Assembleia Extraordinária realizada em São José (Costa Rica) nos dias 20 e 21 de julho de 1984 e foi aberta pelo presidente da República de Costa Rica, Luis Alberto Monge. A Assembleia foi convocada após a fraca receptividade dada pelos parlamentares norte-americanos quando da ida dos parlamentares do Parlatino a Washington em uma tentativa de discutir o problema da dívida externa dos países latino-americanos.

A XI Assembleia voltou a Brasília em 1985, depois de um prolongado intervalo. Participaram desta Assembleia 115 representantes de 17 países, tendo sido reincorporados a Assembleia Legislativa da Nicarágua e o Congresso Nacional da República Argentina, bem como aprovado o ingresso da Assembleia do Poder Popular da República de Cuba. É reafirmado o reconhecimento dos direitos soberanos que a República Argentina tem sobre as Ilhas Malvinas e condenado o embargo econômico decretado

situação ditatorial que passava o Uruguai. No mesmo período foi assassinado outro senador uruguaio, Zelmar Michelini.

pelo Governo dos Estados Unidos contra a Nicarágua. Foi solicitada à Junta Diretiva e à Secretaria-Geral a realização de uma Assembleia Extraordinária para tratar da questão da dívida externa e a organização de uma conferência interparlamentar especial com a Comunidade Europeia para tratar do mesmo assunto.

A II Assembleia Extraordinária, ocorreu em Montevideo (Uruguai) entre 11 e 13 de outubro de 1985. O motivo da convocação era, uma vez mais, o grave problema da dívida externa. Nas conclusões da Assembleia, entre outras afirmações, lê-se que a dívida externa da América Latina era impagável, nas condições impostas pelos credores. Fazê-lo implicaria um grande risco para a paz social e a estabilidade do sistema democrático da região.

A III Assembleia Extraordinária aconteceu na Guatemala entre os dias 3 a 6 de abril de 1986, tendo sido convocada em razão da gravidade da crise política e internacional registrada nos países da América Central. A Declaração da Guatemala sustentou que a crise centro-americana constituía o maior perigo aos países do istmo para uma paz efetiva da América e do mundo. Foi nesta Assembleia que pela primeira vez estiveram presentes representantes de todos os parlamentos nacionais, além dos cinco presidentes das Assembleias Legislativas ou Congressos da Guatemala, de Honduras, de El Salvador, da Nicarágua e da Costa Rica (EZCURRA, 1991).

É importante ressaltar, que apesar do estatuto estabelecer reunião anual, devido às crises de estabilidade política na região durante essas décadas, nem sempre foi possível a realização das Assembleias. Como afirmado anteriormente, a escolha dos membros dirigentes determinava o local onde seria realizada a reunião seguinte. Em várias ocasiões, os países dos representantes escolhidos tiveram os seus parlamentos dissolvidos, o que obrigava à transferência e ao adiamento da reunião. Tudo isto demandava uma nova logística e tornava necessário contar com a disponibilidade dos membros para ser a nova sede. A título de exemplo, o Congresso Argentino não pôde realizar as assembleias em dois momentos, 1966 e 1976. Neste primeiro período, era prevista a realização de 22 assembleias ordinárias, mas aconteceram efetivamente apenas 11. A partir dos anos 1970, as assembleias passaram a ser realizadas a cada dois ou três anos. Ressalta-se, porém, a realização de três assembleias extraordinárias.

O Parlatino foi a primeira Assembleia Parlamentar Regional da América Latina e também a primeira institucionalizada por meio de tratado internacional. As tratativas para sua institucionalização já começaram durante a realização da VII Assembleia, em 1977, quando se agradeceu ao governo venezuelano as gestões de institucionalização.

Assinado por 18 países em 16 de novembro de 1987, em Lima (Peru), na contramão da história – o período era de recessão econômica⁷ na região e várias instituições passavam por sérias dificuldades operacionais e financeiras – o Tratado de Institucionalização do Parlatino veio trazer novos rumos e frentes de atuação institucional, com o estabelecimento de uma sede permanente em São Paulo (Brasil) e a adesão de mais quatro países. Por meio de um acordo assinado com o Governo de São Paulo em 1992, a sede do Parlatino foi edificada no complexo Memorial da América Latina. O governo de São Paulo considerou que este fosse o local ideal para abrigar a Instituição, uma vez que representava a integração das relações políticas, sociais, econômicas e culturais latino-americanas. O edifício foi projetado especificamente para ser a sede permanente do Parlatino pelo arquiteto brasileiro Oscar Niemayer⁸. Na página oficial do Memorial afirma-se que o Memorial nasceu com a missão de estreitar as relações culturais, políticas, econômicas e sociais do Brasil com os demais países da América Latina.⁹

A IV Assembleia Extraordinária – a primeira após a institucionalização – foi realizada em Santo Domingo (República Dominicana) nos dias 8 e 9 de abril de 1988. A assembleia foi convocada para proceder a alteração do Estatuto do Parlatino.

Por sua vez, a XII Assembleia ocorreu em Buenos Aires (Argentina) de 23 a 26 de agosto de 1988. Trata-se da primeira Assembleia Ordinária do Parlamento Latino-Americano já institucionalizado, e também da primeira realizada na capital argentina, depois das duas tentativas anteriores. Estiveram presentes 123 representantes de vinte parlamentos. A cerimônia de abertura contou com a presença do Presidente da República da Argentina, Raul Afonsin, e 19 observadores do Parlamento Europeu, da Cruz Vermelha Internacional e do Parlamento Andino.

Uma V Assembleia Extraordinária foi realizada em La Paz (Bolívia) de 19 a 21 de março de 1990, devido à invasão norte-americana do Panamá. Esta invasão foi qualificada não só como uma agressão contra um Estado latino-americano, como também a manifestação de uma conduta que

⁷ Os anos de 1980 foram considerados a década perdida da América Latina, do ponto de vista econômico. Porém, do ponto de vista político, vários países tiveram restabelecidos os princípios democráticos e iniciaram uma nova era política na região.

⁸ Niemayer disse a respeito deste trabalho: “Poucos temas me deram tanta alegria ao projetá-los como o Memorial da América Latina. Primeiro pelo sentido político que representava. Reunir os povos deste continente para juntos discutirem seus problemas, trocando experiências, lutando pelos direitos desta América Latina tão explorada e ofendida. Depois, porque se tratava de um conjunto de prédios que, bem projetados, poderiam criar o que em arquitetura chamamos de espetáculo arquitetural.” (CABRAL, 2007, p.33).

⁹ Disponível em: <https://memorial.org.br/fundacao/>. Acesso em: 6 maio 2022.

ameaçava outros Estados latino-americanos. Foi invocada a Carta das Nações Unidas, da OEA, e do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), todos violados quando da invasão.

A XIII Assembleia foi a última a ser realizada antes do estabelecimento da Sede Permanente em São Paulo e ocorreu em Cartagena das Índias, Colômbia entre os dias 31 de julho e 2 de agosto de 1991. Segundo documentação, foi uma das reuniões mais concorridas na história da organização, contando com a participação de 21 delegações, estando ausente apenas o Suriname. Assistiram à reunião, como observadores, parlamentares da República do Haiti. No total estiveram presentes na Assembleia 227 legisladores. Também participaram da Assembleia representantes da OEA, SELA (Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe), Parlandino, Parlacen e IRELA. Além de autoridades civis e militares, na cerimônia de abertura esteve presente o então presidente da República da Colômbia, César Gaviria Trujillo.

Nesta Assembleia, foi aprovada a reintegração do Parlamento do Chile e da Assembleia Legislativa do Panamá, por ter sido restabelecida a normalidade democrática nesses países; a designação da cidade de São Paulo, no Brasil, como sede permanente do Parlatino.

A partir do estabelecimento da Sede Permanente, todas as assembleias ordinárias passaram a ser realizadas em São Paulo. Constava ainda do convênio assinado entre as partes que, além das assembleias, seriam realizadas em São Paulo pelo menos 50% (cinquenta por cento) das reuniões das comissões permanentes. Assim a partir da XIV Assembleia (a que inaugurou a Sede) até à XXII, em 2006, as assembleias ordinárias tiveram lugar definido. Também durante esse período foi realizada a VI Assembleia Extraordinária, em novembro de 2001. Observa-se que neste ano de 2001 não houve Assembleia Ordinária.

A XIV Assembleia foi realizada no dia 17 de julho de 1993, com a inauguração da Sede Permanente. Participaram 164 parlamentares de todos os países membros, além de chefes de Estado e de Governo e várias autoridades da região, incluindo o presidente da República Federativa do Brasil (Itamar Franco) e o governador de São Paulo (Luiz Antonio Fleury Filho). Nesta Assembleia, o Parlamento Latino-Americano firmou acordos de cooperação com a Organização dos Estados Americanos (OEA), com a Organização Panamericana de Saúde (OPS/OMS) e com a Fundação Memorial da América Latina.

Com a instauração da Sede Permanente, foi permitido estruturar uma equipe de trabalho coerente e centralizar todas as atividades do organismo. O Parlatino também já havia assinado um acordo de cooperação com a

Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e com o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). Nesta assembleia, foi anunciado que o Parlatino foi incorporado em caráter de membro observador da OEA.

A XV Assembleia ocorreu nos dias 8 e 9 de dezembro de 1995. Foi feito o informe sobre a condição outorgada ao Parlatino como membro observador na Organização das Nações Unidas (ONU). Destacou-se a presença do Parlatino em relação aos processos democráticos ao participar como observador, das eleições no Chile, na Costa Rica, no Panamá, na Colômbia, na Venezuela, em Honduras e em El Salvador.

Devido ao conflito fronteiriço ocorrido entre Equador e Peru, em 1995, foi aprovada uma resolução apoiando o processo de paz. São apresentadas, pela primeira vez, duas candidaturas à presidência do Parlatino, uma do Chile (deputado Carlos Dupré), e outra do Uruguai (deputado Juan Adolfo Singer). Este último foi eleito presidente com 167 votos contra os 85 atribuídos ao candidato do Chile.

A XVI Assembleia Ordinária do Parlatino foi realizada no dia 6 de dezembro de 1996, com a presença de 82 deputados, representantes de 19 congressos membros. Sendo justificadas as ausências de representantes de El Salvador, Honduras e Nicarágua. Foram pontos de pauta desta reunião: as perspectivas e os problemas relativos ao comércio exterior na América Latina; propostas sobre ética e política e o combate às diferentes formas de corrupção; avanços sobre a criação da Comunidade Latino-Americana de Nações; a proposta de luta contra o narcotráfico; a situação da dívida externa.

A XVII Assembleia ocorreu nos dias 3 e 4 de dezembro de 1997 com a presença de 88 representantes de 17 congressos membros. O assunto de abertura foi o crescimento institucional do Parlatino, que estava sendo muito prestigiado e tendo um reconhecimento cada vez mais amplo. Foi outorgado ao Parlacen o caráter de observador permanente, aprovado por unanimidade. Também passou a ser observadora permanente a União Interparlamentar Árabe, cujo secretário-geral, presente à Assembleia, ressaltou o esforço pelo deslocamento desde Damasco, Síria (sede da instituição), fez a saudação em nome dos 20 parlamentos nacionais que integram a UIA e ressaltou a importância conferida ao Parlatino por parte da instituição que representava e que foi manifestada em sua 7ª Assembleia realizada no Cairo.

Foi entregue na Assembleia o Manual de Partidos Políticos, projeto desenvolvido em conjunto com o Instituto para as Relações Europeias-Latino-americanas (IRELA).

A XVIII Assembleia, realizada em 16 e 17 de março de 2000, contou com a presença de 128 parlamentares em representação de 20 parlamentos

membros (ausentes Honduras e Suriname). Foi dado destaque à elaboração de uma lei marco de Defesa do Consumidor com a ajuda da Consumers International, e os representantes foram informados da assinatura de vários convênios de cooperação para o trabalho das comissões. Também se destacou que a instituição do Parlatino se consolidou e foram enaltecidas as suas relações e reuniões com o Grupo do Rio, com o Parlamento Europeu, com a Cúpula Iberoamericana, com a ONU, com a OEA, com a UIP, com os Parlamentos Sub-regionais, com o SICA, com a Comunidade Andina, com o Mercosul, entre outros. Quanto à conformação da Comunidade Latino-Americana de Nações (CLAN) foi dado conhecimento à Assembleia da reunião do Grupo do Rio, onde os chefes de Estado, na declaração final (ponto 4), expressaram que o cenário permitiria avançar para a conformação de uma comunidade latino-americana de nações.

A XIX Assembleia abriu a reunião com a participação da prefeita de São Paulo, Marta Suplicy, do presidente da União Inter-Parlamentar (UIP), Senador Sérgio Páez Verdugo e da presidente da Confederação Parlamentar das Américas (COPA), deputada Laura Pavón Jaramillo. Como observadores, participaram representantes do Parlamento de Marrocos, da Cepal, do PNUD, da Unesco, do Unicef, do grupo Parlamentar Inter-americano, da OPS, do Banco Mundial e da FAO. Nesta Assembleia, foi eleito o deputado Ney Lopes, do Brasil, para presidir o Parlatino no biênio seguinte.

Realizada no dia 10 de dezembro de 2004, a XX Assembleia contou com a presença do governador de São Paulo, do presidente da Câmara dos Deputados do Brasil e de um representante do presidente do Parlamento Europeu. Ausentes os representantes dos congressos da Guatemala, Honduras, Nicarágua e Suriname.

A XXI Assembleia, realizada no dia 25 de novembro de 2005, teve a participação de 85 representantes de 17 países (Antilhas Neerlandesas, Colômbia, Honduras, Nicarágua e Suriname não participaram). Como convidados, o presidente do Parlacen e a delegação da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China, cujo chefe expressou a importância do Parlatino para a conformação e desenvolvimento da agenda internacional e regional e o acordo entre os dois organismos que fortalece as relações de amizade entre a China e a América Latina.

Reunida em 8 de dezembro de 2006, a XXII Assembleia Ordinária teve na sua mesa de abertura a presença do Secretário-Geral da OEA (José Miguel Insulza), do presidente da Câmara de Deputados do Brasil (deputado Aldo Rebelo), do presidente da Câmara de Deputados do Uruguai (deputado Victor Alcides Bogado) e do representante do Parlacen (deputado Francisco Campbell).

A XXIII Assembleia, realizada no dia 06 de dezembro de 2001 no Panamá ratificou a decisão da Mesa Diretora de instituir na Cidade do Panamá a nova sede permanente, os parlamentares brasileiros presentes ao encontro se abstiveram de votar e informaram que tratariam de criar condições para que a sede do Parlatino regressasse ao Brasil¹⁰. Apesar de toda mobilização por parte de vários deputados e senadores, a Sede do Parlatino teve sua transferência autorizada para outro país.

Para o ex-deputado e ex-presidente do Parlatino Ney Lopes, “o Brasil deixou de ser a ‘capital política’ da América Latina, foi um equívoco o consentimento de todos de ‘despejar’ o único organismo parlamentar internacional que tinha sede permanente no país.”

A XXIV Assembleia, realizada nos dias 05 e 06 de dezembro de 2008 na Cidade do Panamá, estiveram presentes o Ministro de Relações Exteriores do Panamá (Ricardo Durán) e o presidente da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (APCE), Lluís Maria de Puig. Nesta Assembleia, foi assinado o acordo de cooperação entre o Parlatino e a APCE. A situação da República do Haiti também foi discutida, tendo sido assinalado que o Parlatino tem a melhor disposição para colaborar no processo interno de afirmação da democracia e que “muito agradaria que o Congresso do Haiti passasse a fazer parte do Parlamento Latino-Americano”.

Na XXV Assembleia, reunida nos dias 03 e 04 de dezembro de 2009, foi discutida e aprovada a suspensão do Congresso de Honduras em função da destituição do cargo do presidente da república ser considerado um golpe de Estado. A aprovação pela suspensão contou com os votos de mais de 90% (noventa por cento) dos representantes presentes à Assembleia. Na XXV Reunião Ordinária do Parlatino realizada nos dias 3 e 4 de dezembro de 2009, na Cidade do Panamá. Com a presença de 113 parlamentares de 18 países,¹¹ foi aprovada a discussão do ponto 13 da Assembleia: a suspensão como membro do Parlamento Latino-Americano do Congresso Nacional de Honduras. Durante a discussão, representantes dos legislativos de vários países expuseram suas opiniões críticas sobre o acontecido em Honduras

Quando da XXVI, em 03 de dezembro de 2010 Assembleia foi discutida a solicitação de reincorporação do Congresso Nacional de Honduras ao Parlamento Latino-Americano. As discussões foram intensas e geraram debates consistentes, não chegando a dividir a Assembleia, mas provocando insatisfações quanto ao reingresso que acabou sendo aprovado. Na

¹⁰ Consta na Ata da XXIII Assembleia Ordinária do Parlamento Latino-Americano realizada em 6 de dezembro de 2007 na Cidade do Panamá.

¹¹ Não participaram da Assembleia os representantes dos parlamentos dos seguintes países: Aruba, Honduras, Nicarágua e Suriname.

Assembleia estavam presentes 116 representantes de parlamentos de 18 países¹². O presidente do Parlatino, à época, Senador pelo Chile, Jorge Pizarro, concedeu a palavra à delegação do Congresso de Honduras, que fora sustentar a petição do parlamento hondurenho pela reincorporação.

A XXVII Assembleia Ordinária foi realizada no dia 2 de dezembro de 2011 na Cidade do Panamá. Estiveram presentes 130 parlamentares de 21 países membros (ausentes Honduras e Suriname). O assunto principal da Assembleia foi a criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe (CELAC) e a necessidade de que conste neste processo um órgão legislativo e que este seja o Parlamento Latino-Americano.

A XXVIII Assembleia, em 3 e 4 de dezembro de 2012 na Cidade do Panamá, teve a participação de 18 países¹³ e apresentou um dos momentos mais polêmicos na história do Parlatino e dividiu a assembleia, tendo um resultado que deixou a muitos surpreendidos. Foi o caso do *impeachment* do presidente Fernando Lugo, do Paraguai, considerado um golpe de estado por vários países da América do Sul. Este acontecimento levou inclusive à suspensão do Paraguai na União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e no Mercado Comum do Sul (Mercosul), instituições consideradas estratégicas para o governo paraguaio.

Todas as ações impetradas pelo Congresso do Paraguai para permanecer como membro do Parlatino, reforça o argumento da necessidade de fazer parte da instituição. Na entrevista¹⁴ feita com o deputado paraguaio Justo Pastor Cárdenas, isto é reforçado quando ele afirma: “Em um mundo globalizado, não podemos nos dar ao luxo de nos separar de nenhum órgão, é importante marcar presença”.

A XXIX Assembleia ocorreu nos dias 18 e 19 de outubro de 2013 com a presença do Presidente da República do Panamá, Ricardo Martinelli Berrocal, do Secretário-Geral Iberoamericano Enrique Iglesias, representantes da Assembleia Popular Nacional da China, representantes da Federação Russa. Foram apontadas resoluções importantes que trataram do legítimo direito da República Argentina na disputa de soberania com o Reino Unido na questão das Ilhas Malvinas; promoção da Corte Penal Internacional e a ratificação das emendas de Kampala; solidariedade com a República do Equador na luta contra a agressão jurídica da empresa transnacional Chevron-Texaco.

¹² Ausentes os representantes do Brasil, Curaçao, Nicarágua e Suriname.

¹³ Ausentes os representantes dos parlamentos: da Guatemala, de Honduras, da Nicarágua, do Peru e do Suriname.

¹⁴ Entrevista realizada no dia 3 de dezembro de 2012, durante a XXVII Assembleia, antes da votação do tema que tratava da suspensão do Congresso do Paraguai do Parlatino.

Em 2014 foi realizada uma Assembleia Comemorativa ao Cinquentenário do Parlatino com a presença de representantes dos 23 Parlatinos Membros e convidados especiais.

A XXX Assembleia realizou-se em 15 e 16 de maio de 2015 foi assinado um convênio de Cooperação com o Parlamento Andino e eleição da nova mesa diretora do Parlatino.

Na XXXI Assembleia em 27 e 28 de Novembro de 2015 estiveram presentes, além dos representantes dos Parlatinos Membros, o Presidente da União Interparlamentar, representantes da Assembleia Popular da China, o Presidente do Parlamento Árabe, representantes do Parlamento Andino, do Parlacen, representante do Parlamento de Marrocos, Representantes das Nações Unidas, FAO e OEA.

A XXXII Assembleia foi realizada nos dias 2 e 3 de dezembro de 2016 com a presença de representantes da Assembleia Nacional da República da Belarrússia, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, representantes da Assembleia Popular Nacional da China, da Duma Estatal da Assembleia Federal da Federação Russa, Da FAO, ONU Mulheres, Organização dos Estados Americanos, Parlamento Amazônico, Parlamento Centro-Americano, ParlAmericas, do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe e o Presidente da União Interparlamentar. Nesta Assembleia, a Presidente do Parlatino apresentou os pontos principais da atuação em sua gestão, dando ênfase especial a vinculação com organismos multilaterais, regionais e órgãos parlamentares nacionais além da participação do Parlatino na agenda global, reforçando a participação “de quem veio dos destinos muitos distantes na geografia, porém muitos próximos do Parlatino, como é o caso das delegações da Bielorrússia, China e Rússia”.

A XXXIII Assembleia foi realizada nos dias 9 e 10 de junho de 2017 com a presença do Prêmio Nobel da Paz de 2014, Kailash Satyarthi, representantes da Assembleia Popular Nacional da China, a Presidente do Parlacen, a Presidente do ParlAmericas, ONU Mulheres Colômbia, FAO entre outros. Houve a eleição da nova mesa diretora do Parlatino, retornando ao cargo o deputado panamenho Elias Castillo.

A XXXIV Assembleia realizou-se no dia 24 de novembro de 2017, com a presença do Senador José Mujica, ex-presidente do Uruguai, o Presidente do Panamá, representantes da Duma Estatal da Assembleia Federal da Federação Russa, representante do Parlamento Árabe, representantes do Parlamento Andino, representantes da Unesco, representante da Organização Internacional para as Migrações. Além da Conferência Magna feita pelo Senador José Mujica houve a declaração contra o racismo, a discriminação e a xenofobia no esporte, o Foro Regional sobre

Transparência e luta contra a corrupção e o Tratado sobre a proibição de armas nucleares.

Eurolat: resultado das ações parlamentares entre o Parlamento Latino-Americano e o Parlamento Europeu

As conferências interparlamentares entre o Parlamento Latino-Americano e o Parlamento Europeu foram o fórum bi-regional de maior duração que existiu entre duas regiões, que resultou na criação da Assembleia Euro-Latino-Americana (Eurolat). Oficialmente, as conferências tiveram o seu início em 1974 com a realização da primeira reunião entre os dias 15 e 17 de julho, em Bogotá. A reunião, que aconteceu no Senado colombiano, teve uma participação expressiva de membros parlamentares, bem como de embaixadores da região acreditados na Colômbia, além de uma delegação dos Estados Unidos e de representantes de vários organismos regionais. Ressalta-se que os membros do Congresso Nacional do Brasil não participaram da reunião, mas o embaixador do Brasil na Colômbia se fez presente. Nesta primeira conferência, foram definidos objetivos considerados como principais entre o Parlamento Europeu e o Parlatino. A saber:

1. Contribuição para as integrações regionais, o desenvolvimento das relações internacionais e a apreciação do papel que corresponde, neste processo, aos parlamentos regionais;
2. Análise crítica das relações da Comunidade Econômica com a América Latina e a incidência dessas relações com o GATT;
3. Possibilidade de contribuir para o financiamento do desenvolvimento econômico, social e cultural da América Latina por parte da Comunidade Econômica Europeia, dentro do marco das relações intercomunitárias entre uma e outra região;
4. Contribuição da Comunidade Econômica Europeia para a investigação científica e tecnológica e sua transferência à América Latina;
5. Medidas de intercâmbio de pessoas no âmbito da educação superior, da formação profissional prática e das organizações econômicas e sociais;
6. Criação do Instituto das Comunidades Europeia e América Latina.

No total foram dezessete conferências realizadas entre parlamentares dos dois lados do Atlântico até a decisão ocorrida na IV Cúpula dos Chefes

de Estado e de Governo de reforçar, em uma dimensão parlamentar, à Associação Estratégica Bi-Regional entre a União Europeia e a América Latina, resultando a criação da Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana – Eurolat, sendo a sua primeira reunião realizada nos dias 8 e 9 de novembro de 2006 no Parlamento Europeu em Bruxelas.

Resultado das relações entre o Parlatino e o Parlamento Europeu, a Eurolat já realizou onze sessões plenárias ordinárias, a última, das quais ocorreu entre os dias 17 e 20 de setembro de 2018, em Viena (Áustria). Os temas abordados continuam a refletir as preocupações inerentes às realidades das duas regiões. Muitos problemas continuam recorrentes, como a discussão sobre a luta contra a desigualdade, contra a impunidade, responsabilidade social das empresas e a governança global na Europa e na América Latina.

Em um estudo sobre as relações parlamentares União Europeia e América, Latina, Stavridis e Ajenjo (2010) entendem a criação da Eurolat como uma inovação. Importa ressaltar que, observando os processos da Eurolat e os documentos resultantes dos vários anos de conferências entre o Parlatino e Parlamento Europeu, há um padrão nos procedimentos de atuação, o que leva à conclusão que houve uma transferência de aprendizado de ambas as instituições. Isto é verificado na Ata Constitutiva da Eurolat:

Considerando que las diecisiete Conferencias Interparlamentarias EU-AL bianuales celebradas desde 1974 entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano y a las que se sumaron em fechas posteriores los restantes Parlamentos regionales de integración em America Latina (Parlacen, Parlandino, y CPC Mercosur) constituyen el antecedente inmediato de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. (ATA CONSTITUTIVA DE ASSEMBLEIA PARLAMENTAR EURO-LATINOAMERICANA¹⁵).

Conclusão

Na institucionalização do Parlatino percebe-se uma efetividade nas suas ações que possam ser consideradas como diplomacia parlamentar. Esse período foi marcado pelo número de convênios, memorandos de entendimento, acordos de cooperação, declaração de compromisso, entre outros,

¹⁵ Ata em papel consultada pessoalmente pela autora na ocasião de sua visita à Sede do Parlatino no Panamá.

assinados pelo Parlatino com as várias instituições internacionais. De 1993 a 2007, foram 60 (sessenta) o número total de documentos registrados.

Sinalizamos como de maior relevância a formalização dos convênios de cooperação entre o Parlatino e a OEA e com a Organização Panamericana de Saúde (OPS/OMS), além do fato do Parlatino passar a ser membro observador permanente na ONU. Importa ressaltar que a OEA esteve sempre presente nas assembleias realizadas durante a itinerância, bem como vários órgãos regionais que a partir da institucionalização e a inauguração da Sede passaram a ter relações formais com o Parlatino por meio de convênios e acordos de cooperação. Além da OEA, já havia relações oficiais com a ALADI e com a SELA.

Dentre eles, além dos citados acima, importa ressaltar o realizado com a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. De caráter cooperativo, os acordos/convênios realizados sugerem um reconhecimento por parte das organizações internacionais da importância e do papel que desempenha o Parlatino. Muitos destes auxiliam o trabalho nas comissões temáticas, fornecendo dados e organizando reuniões com o objetivo de debater os problemas da região no que diz respeito principalmente aos temas endêmicos que assolam a América Latina. As questões sobre a fome, a saúde, o trabalho, a educação, os direitos humanos, o meio ambiente, e a economia, são tratadas nas 13 comissões permanentes e mais recentemente tem sido debatido as questões relativas às migrações, tema de uma Resolução editada em 10 de junho de 2017.

Essas discussões são traduzidas em projetos de harmonização de leis, bem como em resoluções que são levadas aos parlamentos nacionais para serem discutidas naquele âmbito. Organizações como a UNESCO, PNUD, PNUMA, UNICEF, FAO, OIT, CEPAL, entre outras, trabalham em sintonia com os parlamentares temas de relevância fundamental para a região em um sentido de troca. Obviamente, por meio desta relação há um retorno para as organizações, que atuam para que sejam ratificados nos parlamentos nacionais tratados, convênios e acordos regionais.

Nas relações transnacionais, o Parlatino também apresenta uma evolução com a participação de parlamentares observadores da União Interparlamentar Árabe (UIA), e representantes do Parlamento de Marrocos. É outorgada a condição de observador permanente para o Parlacen e assinado um convênio com a Assembleia Popular Nacional da República Popular da China, que tem participado regularmente das assembleias, bem como, mais recentemente de parlamentares da Bielorrússia e da Duma Estatal da Federação Russa.

O conflito de guerra no caso das Ilhas Malvinas, disputadas pela Argentina e pelo Reino Unido, foi tema de vários debates entre os membros parlamentares que estavam em campo oposto mas que não interferiu na continuação do diálogo e recentemente o Parlatino aprovou uma Resolução em apoio ao legítimo direito da Argentina de disputar a soberania das Ilhas Malvinas.

Os parlamentares enxergam no Parlatino um ambiente de prática da diplomacia parlamentar sendo unânimes no entendimento de que essa é uma das suas missões institucionais. A exemplo, o Senador da Bolívia (Senador Julio Salazar, em entrevista no Parlatino, em dezembro de 2012), afirmou que “Bolívia e Chile tem uma questão limítrofe e que no Parlatino procura-se resolver pela via democrática”.

REFERÊNCIAS

- CABRAL, F. F. Privilégio. **Revista Nossa América**, São Paulo, n.25, p.33-39, 2007. Disponível em: https://issuu.com/memorialdaamericalatina/docs/revista_nossa_ame_rica_25. Acesso em: 6 maio 2022.
- CUTLER, R. M. **The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society**. 2001. Disponível em: <http://www.robertcutler.org/download/html/ch01gs.html>. Acesso em: 01 mar. 2019.
- EZCURRA, A. T. **Patria Grande: Pueblo, Parlamento e Integración**. Lima, 1991.
- JESSUP, P. C. Parliamentary Diplomacy: An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**, Den Haag, v.89, 1956. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrdc_A9789028612624_03. Acesso em: 12 abr. 2022.
- KINGSTONE, P. **The Political Economy of Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development**. London: Routledge, 2010.
- KISSLING, C. **The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions**. Berlin: Committee for a Democratic U.N., 2011. Disponível em: https://www.unpacampaign.org/files/2011ipis_en.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022.
- KLEBES, H. The Development of ‘International Parliamentary Institutions’. **Constitutional adm Parliamentary Information**, Geneva, n. 159, 1990.
- LUZ, C. K. Uma Proposta Para a Diplomacia Parlamentar: Representação e Funções no Direito Internacional. **Estudos Legislativos**, Porto Alegre, n. 8, p. 129-154, 2014.

MALAMUD, A.; STAVRIDIS, S. Parliaments and Parliamentarians as International Actors. *In*: REINALDA, B. **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors**. Farnham: Ashgate, 2011. p.101-115.

MERGULHÃO, S. **O Parlamento Latino-Americano e a sua Evolução Institucional em Perspectiva Comparada com a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa**. 191p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014.

NORTON, P. Introduction: The Institution of Parliaments. *In*: NORTON, P. (ed.). **Parliaments and Governments in Western Europe**. London: Frank Cass, 1998. p.1-15.

PUIG, L. M. International parliaments: an introduction to its history. **Parliaments, States and Representation**, Abingdon, v.24, n.1, p. 13-62, 2004.

SABIC, Z. Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. **Parliamentary Affairs**, Oxford, v. 61, n. 2, p. 255-271, 2008.

SLAUGHTER, A.-M. **A New World Order**. Oxford: Princeton University Press, 2004.

STAVRIDIS, S.; AJENJO, N. Eu-Latin American Parliamentary Relations: some Preliminary Comments on the EUROLAT. **Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series**, Coral Gables, v. 10, n. 3, p. 1-23, Apr. 2010.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. **Actividades de los Organos:** Asamblea, Junta y Mesa Directiva, Comisiones y Secretaria General. Actas 2005–2017.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. **Actividades de los Organos:** Asamblea, Junta y Mesa Directiva, Comisiones y Secretaria General. Documentos e Actas 2002 – 2004 : São Paulo. Publicación da la Secretaria Ejecutiva, 2004.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. **Actividades de los Organos:** Asamblea, Junta y Mesa Directiva, Comisiones y Secretaria General. Documentos estatuto, Reglamento, Actas 1998 – 1999. San Pablo, Brasil: Publicación de la Secretaria Ejecutiva. 2000.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. **Actividades de los Organos:** Asamblea, Junta y Mesa Directiva, Comisiones y Secretaria General. Documentos estatuto, Reglamento, Actas 1996 – 1997. Publicación de la Secretaria Ejecutiva. San Pablo, Brasil, 2000.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. **Actividades de los Organos:** Asamblea, Junta y Mesa Directiva, Comisiones y Secretaria General. Documentos estatuto, Reglamento, Actas 1991 – 1995. Publicación de la Secretaria Ejecutiva. San Pablo, Brasil, 1999.

CONCLUSÃO

Karina L. P. MARIANO
Regiane N. BRESSAN
Bruno T. LUCIANO

Esse capítulo conclusivo busca não só ressaltar alguns achados dos capítulos anteriores, como fazer alguns paralelos e comparações entre eles, no sentido de discutir a importância das contribuições dos autores dessa coletânea, mas também desse livro como um todo para o desenvolvimento tanto conceitual, quanto empírico da literatura a respeito do tema da diplomacia parlamentar, o qual vem ganhando importância nos últimos anos.

Como principal contribuição empírica, destacamos que essa é a primeira iniciativa acadêmica que congrega estudos empíricos sobre diplomacia parlamentar no continente americano, abordando não somente casos de parlamentos nacionais, como os congressos nacionais do Brasil, México, Uruguai e Estados Unidos, como também dos diversos parlamentos regionais e assembleias inter-parlamentares estabelecidos nas últimas décadas no continente. Embora obras anteriores importantes já tenham refletido sobre a emergência da diplomacia parlamentar do ponto de vista global (STAVRIDIS; JANCIC, 2017), este livro possui um caráter regional/continental para esse mesmo fenômeno que é inovador dentro dos estudos de diplomacia parlamentar.

Abordagens e conceitos para o estudo da diplomacia Parlamentar

A primeira parte desta obra dedicou-se a estabelecer um panorama amplo sobre o estado da arte, como costuma-se dizer no meio acadêmico. O objetivo não foi estabelecer uma teorização definitiva sobre o assunto, mas apresentar a variedade de reflexões e abordagens sobre esse assunto, refletindo a realidade desse novo campo de pesquisa: há um consenso sobre a importância do objeto e sua atuação crescente, mas ainda não se consolidou uma perspectiva metodológica e/ou conceitual sobre esse assunto, estando ainda o debate em aberto. A riqueza dessa discussão transparece nas contribuições contidas neste livro.

Em seu capítulo, Stelios Stavridis defendeu que as instituições parlamentares internacionais englobam a agenda internacional de duas formas: tanto pelo controle e influência da política externa de governos nacionais, realizando atividades e ações internacionais confluindo na diplomacia parlamentar; estabelecendo e empoderando os parlamentos regionais e internacionais como órgãos representativos das organizações regionais ou globais. Segundo o autor, os parlamentos regionais têm sido muito ativos na cooperação técnica interparlamentar, bilateral ou multilateral, envolvendo numerosos intercâmbios de deputados e funcionários parlamentares. Por sua vez, a diplomacia parlamentar abarca diversas atividades, que atualmente transcendem a “cooperação técnica tradicional”. A diplomacia parlamentar tem se empenhado para gerar entendimento mútuo entre os países, colaboração em relação ao controle e à representatividade dos cidadãos, além de contribuir para a legitimidade democrática das instituições intergovernamentais. Detalhando as ações da diplomacia parlamentar, Stavridis destaca a conclusão de acordos de cooperação interparlamentar para promover as relações entre países; a organização de reuniões e visitas institucionalizadas e regulares entre parlamentares, visando tanto a resolução de conflitos e o fortalecimento da confiança, quanto a troca de conhecimentos; o estabelecimento de grupos de representantes e comitês ad hoc; recebimento e envio das delegações parlamentares; participação em organizações e conferências interparlamentares multilaterais entre outras. Portanto, a diplomacia parlamentar atua para além de um catálogo de atividades e ações internacionais, como tantas produzidas até o momento.

Andrea Cofelice, por sua vez, tentou conceber uma estrutura analítica e sistemática para entender o papel e limites da atuação internacional parlamentar. Primeiro revelou como os temas domésticos passaram a constituir a agenda de trabalho dos Parlamentos Internacionais; depois, como os atores parlamentares moldam normas e políticas por meio de argumentação e deliberação; e, por fim, como esses representantes propagam as normas dentro de seus Estados e aos atores externos. Algumas questões discutidas por Cofelice abrangeram a avaliação e eficácia dos Parlamentos Internacionais; a identificação dos marcos teóricos mais adequados a essa dimensão; e o papel efetivo desses órgãos no cenário internacional. Para Cofelice, os parlamentares regionais participam das relações internacionais não restritamente por meio de instituições formais, mas também por meio de redes transnacionais informais. Por conseguinte, a maior parte de suas atividades começou a mudar de funções parlamentares formais para tarefas menos convencionais. Dentre elas estão conduzir relações diplomáticas paralelas; garantir a difusão de questões morais de suas sociedades; pres-

sionar governos e legislaturas nacionais a adotarem políticas específicas ou ratificarem instrumentos internacionais; fortalecer programas democráticos de arregimentação institucional e cooperação técnica; garantir a confiança e socialização parlamentar.

Finalmente, Mariano, Bressan e Luciano apresentaram uma reflexão sobre como a ideia de diplomacia parlamentar têm se interseccionado com o fenômeno do regionalismo no continente americano. Dada a incapacidade dos parlamentos regionais e assembleias inter-parlamentares de influir com mais propriedade nos assuntos de integração regional, ainda centralizados nas diplomacias tradicionais, essas instituições têm crescentemente buscado atuar em novas agendas, tais como questões geopolíticas, crises políticas regionais e agendas globais multilaterais, indo além dos temas tradicionalmente discutidos no contexto dos processos de integração regional do continente. Além disso, novas iniciativas de diplomacia parlamentar, como a União Parlamentar da América do Sul e do Mercosul, têm contribuído para a emergência dos atores subnacionais na discussão de temas regionais.

Portanto, esses capítulos apresentaram os conceitos e pressupostos básicos que foram utilizados nas análises sobre a atuação internacional dos parlamentos, chamando a atenção para os aspectos que ainda precisam ser melhor desenvolvidos na formulação de uma abordagem metodológica própria para esse objeto. Essa base conceitual está presente nas análises de experiências concretas que compõem esta obra e que foram separadas em duas outras partes: as experiências nacionais e regionais.

Estratégias e desafios para o desenvolvimento da diplomacia parlamentar dos parlamentos nacionais nas Américas

A análise de diversas experiências nacionais por essa coletânea apontou para importantes similaridades nas estratégias e instrumentos empregados pelos parlamentares no continente americano em seu envolvimento em assuntos internacionais. Primeiramente, todos os casos nacionais estudados observaram que a diplomacia parlamentar toma força no seio das atividades parlamentares a partir das últimas décadas, com acréscimo significativo a partir dos anos 1990 e do fim da Guerra Fria. É nesse momento que se identifica uma expansão e consolidação de governos democráticos ao redor do mundo, fenômeno que, entre outros aspectos, tem gerado maior demanda pela parlamentarização das relações internacionais.

Como resumido no capítulo sobre o caso brasileiro por Drummond, os parlamentares têm se envolvido em diplomacia parlamentar por meio de três formas: participação em assembleias parlamentares internacionais;

estabelecimento de grupos de interparlamentares de amizade; e atuação em parlamentos de integração regional. Nesse contexto, merece destaque a atuação dos parlamentares mais experientes e os membros das comissões de relações internacionais, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Nacional. Esses parlamentares normalmente são os que se especializam mais nos temas internacionais e mais participam de missões no exterior durante o seu mandato parlamentar. Essas viagens internacionais têm tanto servido para participação em foros parlamentares (inter)regionais (como o *Parlasul*, *Parlatino*, *Eurolat*, *Parlaméricas* e *Assembleia Parlamentar da OSCE*) quanto internacionais (UIP).

Enquanto alguns parlamentos nacionais analisados têm privilegiado uma maior atuação dentro de sua região (Brasil e Uruguai), outros parlamentos parecem se voltar mais para foros extrarregionais ou internacionais (México e Estados Unidos). No caso particular do México, conforme observa Duplancher, a participação parlamentar em foros regionais e internacionais a partir do status de membro observador, contribuiu para a interação dos parlamentares mexicanos com seus análogos nos demais países do globo. Contudo, independente de qual espaço é privilegiado por cada parlamento nacional, todos têm facilitado os parlamentares a dialogarem com membros de outras assembleias, expandindo o intercâmbio de informação e ideias, e aproximando os agentes políticos ao redor do mundo.

Apesar de normalmente destacarem a importância dos temas econômicos e comerciais, os membros dos parlamentos nacionais do continente têm se debruçado crescentemente sobre temas de caráter político na sua atuação internacional (direitos humanos, meio ambiente, segurança e defesa). Nesse sentido, o envolvimento dos parlamentares nacionais nesses espaços tem tanto servido ao propósito de levar temas prioritários desses agentes para o âmbito internacional, quanto para se defender de críticas feitas por atores de outros países e evitar o isolamento internacional, como é o caso do envolvimento dos EUA na assembleia parlamentar da OSCE no contexto da Guerra ao Terror nos 2000s, ilustrado por Sabic e Turner.

Mais recentemente, a diplomacia parlamentar nas Américas tem ampliado suas fronteiras, fruto do interesse parlamentar em se envolver com mais intensidade nos temas da agenda regional e internacional. Nesse contexto, conforme ressaltado no capítulo do caso brasileiro, os parlamentares têm procurado maior envolvimento na agenda de mediação de conflitos regionais, como no exemplo da atual crise política e humanitária na Venezuela. Tendo em vista as limitações evidentes da diplomacia tradicional em prover uma solução pacífica a essa crise duradoura, os parlamentares da região têm também buscado dar a sua contribuição, através da organização de

missões de observação e monitoramento tanto dentro do país quanto em suas fronteiras.

Além disso, os casos estudados apresentaram limitações análogas entre si, principalmente do ponto de vista institucional e político. Por um lado, apesar de apresentarem alguma variação entre os instrumentos empregados na diplomacia parlamentar, todos os casos estudados mostram que a centralidade das atividades diplomáticas mantém-se ao redor do Poder Executivo, seja na figura dos presidentes, ou nos quadros da chancelaria e do partido político governante (este último mais evidenciado por Chasqueti e Burian e no capítulo sobre o Uruguai), o que tem estruturalmente limitado as possibilidades de expansão da diplomacia parlamentar. Conforme destacado no caso brasileiro, o papel tradicionalmente destinado aos parlamentos nacionais ainda reside na ratificação de tratados e aprovação de chefes de missões diplomáticas, servindo de ‘carimbador’ das decisões tomadas pelo executivo.

Por outro lado, a diplomacia parlamentar também depende significativamente do interesse, grau de informação e de mobilização política dos parlamentares nessa esfera. Apesar do fato de que os temas internacionais ganharam expressiva atenção nas últimas décadas, para muitos parlamentares esse é ainda um tema a ser relegado ao segundo plano, ao dar maior prioridade aos temas domésticos, mais próximos à sua realidade e que tendem a trazer maiores benefícios para a agenda eleitoral. Além disso, como refletido pelo estudo de caso do México, existe a necessidade de maior capacitação dos parlamentares e de seus funcionários, a qual levaria ao desenvolvimento de maior grau de informação e familiaridade pelos membros do parlamento acerca da agenda internacional, muitas vezes considerada demasiado complexa e distante pelos agentes parlamentares.

A diplomacia parlamentar a partir dos parlamentos regionais

Os quatro capítulos que compõem esta terceira parte do livro analisam o comportamento de quatro parlamentos regionais: três deles vinculados diretamente a processos de integração regional (Parlasul, Parlandino e Parlacen) e a experiência mais longeva da região, o Parlatino. Mais do que descrever esses órgãos, os textos buscaram refletir sobre a importância de sua criação e as implicações de sua atuação, especialmente para o processo de democratização no continente a partir da década de 1980.

Nesse sentido, o capítulo escrito por Clarissa Dri inova ao mostrar que a institucionalização do Parlasul não é uma questão apenas regional, mas estava inserido também na estratégia de resistência à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) resultante da ascensão de novos governos no início

do século XXI. Segundo a autora, a mudança ideológica teria estimulado uma postura mais favorável à ampliação da integração, o que reduziria a importância da questão comercial na agenda do Mercosul, isso porque esta última estaria identificada com a proposta da ALCA e a intenção do governo dos EUA de ampliar sua liderança na região.

Ou seja, a criação do Parlasul e as demais inovações institucionais promovidas a partir de 2003 no Mercosul, expressariam o posicionamento dos governos em resistir à proposta estadunidense de uma articulação comercial que consolidasse a liderança desse país no continente. Ao mesmo tempo, garantiria o apoio dos poderes legislativos nacionais que reivindicavam a criação de uma estrutura dessas dentro do bloco, além do simbolismo político que a institucionalização de um parlamento regional representa. Isso tudo propiciou não só uma forte dinamização do Mercosul e a ampliação dos espaços de participação, como também permitiu a construção de uma estratégia própria de concertação política regional que foi muito bem sucedida por uma década.

Ao longo de sua análise, Dri apontou as dificuldades enfrentadas pelo Parlasul dentro da estrutura institucional do Mercosul e suas limitações enquanto instância legislativa, tanto se pensarmos nos parlamentos nacionais, como também se usarmos como referência a experiência europeia. A autora aponta que o fim das negociações da ALCA acabou enfraquecendo a importância do Parlasul, que perdeu um pouco de sentido, uma vez que não havia mais necessidade de reforçar esse posicionamento anti-liberal. Ainda assim, mantém um tom otimista em relação ao papel democratizador do Parlasul, ressaltando que existe espaço para que este se torne um canal de atendimento de demandas sociais e para produzir bens públicos demandados pelos movimentos sociais.

A contraposição à ALCA foi um importante impulso para o regionalismo sul-americano, chamando a atenção para o surgimento de iniciativas inovadoras fundamentadas numa narrativa de superação do modelo anterior de integração regional. Apesar do entusiasmo gerado pela efervescência regional durante a primeira década do século XXI é preciso reconhecer que na prática não houve realmente uma vontade política de superar o modelo estritamente comercial, a não ser de forma instrumental. Isto é, não se percebe nos governos uma disposição em diminuir sua autonomia nas estratégias de inserção internacional. O que encontramos foi na realidade uma disposição em aprimorar suas articulações, mas dentro de uma lógica informal (não institucionalizada).

Outro aspecto a ser ressaltado são os impactos negativos gerados por essa dinamização regional. O surgimento de novos processos nem sempre

ocorre de forma sinérgica com os existentes. Nesse sentido, a Comunidade Andina (CAN) foi o projeto regional mais negativamente afetado. Embora seja, em princípio, o projeto de integração que mais procurou se assemelhar à experiência europeia (tendo surgido na mesma época), ao longo de seus mais de 50 anos de existência não conseguiu promover e aumentar a interdependência entre seus membros, por diversas razões que não cabe aqui desenvolver. Ao mesmo tempo, apresentou no período recente uma clara perda de importância na política externa de seus membros, seja pela atratividade exercida por propostas anti-neoliberais, como a da Unasul e da ALBA-TCP, ou pelas liberais como a Aliança do Pacífico.

Esses problemas foram bem ressaltados na análise de José Miguel Santacreu Soler sobre a experiência do Parlamento Andino, uma das primeiras instituições parlamentares regionais da América Latina, vinculado à CAN. Santacreu Soler demonstra que o período pós-2003 introduziu obstáculos severos ao avanço dessa instituição parlamentar. A saída da Venezuela e as propostas de extinção do parlamento ou de sua eventual substituição pelo Parlamento Sul-Americano - discutido no contexto do estabelecimento da Unasul - abalaram a regularidade e visibilidade das atividades do Parlandino nos últimos anos.

É interessante apontar que as dificuldades e problemas apresentados em relação ao Parlasul e Parlandino são encontrados também no Parlacen: possui limitações institucionais e financeiras decorrentes da lógica institucional intergovernamental do bloco, que limita sua capacidade de influência; e também recebe críticas por parte da opinião pública que não consegue compreender a sua relevância e utilidade. O Parlacen está vinculado ao processo de integração centro-americana que possui uma trajetória de desenvolvimento distinta das experiências integracionistas sul-americanas, especialmente porque seus países membros não acompanharam o movimento de resistência à ALCA e à liderança dos EUA. Nesse sentido, o comportamento dos governos da América Central permaneceu alinhado à lógica do regionalismo aberto, levando a uma intensificação das negociações comerciais no período.

Octavio Forti Neto ao discutir a evolução institucional do Parlacen, destaca seu papel nesse processo de inserção internacional da região, por meio da análise das resoluções e agenda parlamentar associadas à atuação dessa instituição no campo da diplomacia parlamentar. Destaca o papel da participação dos membros do Parlacen na Eurolat (Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana) e do diálogo com a comissão do Parlamento Europeu encarregada de acompanhar os acordos de cooperação entre as duas regiões (Europa e Caribe).

Enquanto esses parlamentos regionais enfrentam o desafio de ampliar sua capacidade de influência na integração e de melhorar a percepção da opinião pública sobre sua existência, a análise de Silvia Mergulhão sobre o Parlatino (Parlamento Latino-Americano), apresenta sua saga para vincular-se a um processo regional que lhe garanta um propósito de longo prazo. Inicialmente pensado para ser a instância parlamentar da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), viu seu objeto inicial ser solapado por golpes militares na região. Diante dessa realidade, o Parlatino mudou seu objetivo inicial e transformou-se num instrumento de defesa da democracia e dos direitos humanos durante as ditaduras dos anos 60 e 70, servindo também como instrumento para o gerenciamento de conflitos, para a estruturação de vínculos com outras organizações e para o debate de uma agenda mais ampla de cooperação na região, tornando-se um relevante espaço de diplomacia parlamentar na região. À medida que essas questões foram sendo superadas ou encaminhadas, esse parlamento regional resgatou sua pretensão inicial de se tornar uma instância parlamentar de uma comunidade de nações regional.

Além das dificuldades provocadas pelo contexto adverso, o Parlatino enfrentou problemas adicionais como a falta de uma sede própria o que só ocorreu em 1992, quando o governo do estado de São Paulo construiu no Memorial da América Latina, o edifício-sede para o Parlatino (inaugurado em 1993). Mergulhão demonstrou que sem conseguir ganhar projeção no meio político regional e nem se vincular a um processo de integração regional, sua relevância é constantemente questionada, levando inclusive o governo paulista a desistir da manutenção de sua sede, que em 2007 foi transferida para a cidade do Panamá.

A saída do Parlatino do Brasil coincidiu com a instalação do Parlasul. Embora não haja uma correlação direta entre esses dois fatos, é possível pensar que não haveria espaço político para duas instâncias que reivindicam a mesma função: a representação legislativa regional. Nesse caso o Parlatino por não estar vinculado a nenhum processo de integração, acabou sendo preterido. Por isso mesmo, a constante postulação desse órgão para ser a representação parlamentar de novos processos de cooperação como a Unasul ou a CELAC (Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos).

Mergulhão demonstra que apesar de não ter conseguido ainda sua vinculação a um processo específico, o Parlatino conseguiu ser uma instância importante para a diplomacia parlamentar da região, especialmente na construção de instrumentos de diálogo com outros países e regiões. A constituição da Eurolat em 2006 foi uma conquista importante na construção de um mecanismo de relacionamento parlamentar inter-regional, assim

como a aproximação com parlamentares russos e chineses que participam de suas reuniões (desde 2013 e 2005 respectivamente), trazendo para o âmbito legislativo a aproximação promovida pelos BRICS (acrônimo que significa Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Mais uma vez, o contexto internacional e regional não é favorável ao Parlatino. Os processos de concertação política regional perderam força na segunda década do século XXI e a postura do governo brasileiro sob o comando do presidente Jair Bolsonaro mostra dificuldade em manter sua participação no BRICS, uma vez que assumiu uma lógica de alinhamento subordinado aos Estados Unidos e de distanciamento da China.

Contudo, não é só para o Parlatino que o contexto é desfavorável. De alguma forma, todos os processos de regionalismo na região estão passando por crises e revisões que não parecem caminhar para um compromisso de maior aprofundamento como forma de sanar seus problemas, pelo contrário, verifica-se uma perspectiva de desmonte e desarticulação, o que intensifica os problemas já vivenciados pelos parlamentos regionais. A onda anti-globalista promovida desde a ascensão do presidente Donald Trump (em 2016) vem tensionando cada vez mais as esferas regionais e multilaterais de cooperação. Com discursos nacionalistas e protecionistas buscam reestruturar a atual ordem mundial, minando seus alicerces. Organismos internacionais como a OMC (Organização Mundial do Comércio) e a OMS (Organização Mundial da Saúde), entre muitos outros, estão sendo questionados em relação à sua validade e contribuição para a estabilidade do sistema internacional. Esse contexto tem impactado diretamente o regionalismo, mesmo nas suas experiências mais consolidadas, como é a União Europeia que enfrenta o desgaste provocado pela saída do Reino Unido do bloco, no processo que ficou conhecido como Brexit.

No entanto, esse panorama negativo pode apresentar também uma face positiva, porque aumenta as pressões sobre os Congressos nacionais para darem respostas a esses movimentos nacionalistas que estimulam algumas vezes posicionamentos autoritários e xenófobos nos governos. Diante desse cenário, a diplomacia parlamentar, exercida por meios do contexto dos parlamentos nacionais e regionais, pode se tornar um importante instrumento de defesa e promoção da democracia e dos direitos humanos na construção de uma nova ordem mundial.

REFERÊNCIAS

STAVRIDIS, S.; JANCIC, D. (ed.). **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**. Leiden: Brill, 2017.

SOBRE OS AUTORES E ORGANIZADORES

SOBRE OS ORGANIZADORES

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Professora associada na Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)/Campus Araraquara, na qual coordena o Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e a Rede Development, International Politics and Peace (DIPP), financiada pelo projeto CAPES-Print da UNESP. É pesquisadora do Observatório de Regionalismo (OdR), que integra a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). É bolsista produtividade do CNPq.

Regiane Nitsch Bressan

Professora da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), curso de Relações Internacionais. Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Especialista em Integração da América Latina, Doutora (2012) e Mestre (2008) pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, da Universidade de São Paulo. Integrante de Observatório de Regionalismo; Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI); Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE); Fórum Universitário do Mercosul (FOMERCO) e Rede Brasileira de pesquisadores Latino-Americanistas e Caribbeanistas (Rede BLAC). Pesquisadora dos Programas Regionais “Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica” (ADELA) e “Red de Seguridad Ambiental en América Latina”, ambos pela KAS. Atua principalmente nos seguintes temas: Integração Regional, América Latina, Mercosul, Blocos Econômicos Regionais, Parlamentos Internacionais e Organizações Internacionais.

Bruno Theodoro Luciano

Pesquisador Jovem Talento e Pós-doutorando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Doutor em Ciência Política e Estudos Internacionais pela Universidade de Birmingham, com bolsa de doutorado pleno no exterior (CAPES). Foi Teaching Fellow em Políticas Públicas e Estudos Europeus na Universidade de Warwick, Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas e pesquisador visitante no German Institute for Global and Area Studies (GIGA) e na Universidade de Johannesburg, África do Sul. Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Tem experiência na área de Integração Regional e regionalismo comparado na Europa, América do Sul e África, com foco no desenvolvimento de parlamentos de integração regional na Europa, África e América Latina, bem como da atuação dessas instituições no âmbito internacional. Membro do Observatório de Regionalismo (ODR) e Subcoordenador do Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina e Europa (GRIDALE).

SOBRE OS AUTORES

Andrea Cofelice

Pesquisador do Centro de Estudos do Federalismo em Turim, Itália. PhD em Ciência Política, Política Comparada e Europeia pela Universidade de Siena, Itália. Foi pesquisador do Centro de Direitos Humanos da Universidade de Pádua, Itália, e pesquisador visitante do Instituto Universitário das Nações Unidas sobre Estudos Comparativos de Integração Regional (UNU-CRIS) em Bruges, Bélgica. Ele é membro da equipe de pesquisa do “International Democracy Watch” e editor do “Italian Yearbook of Human Rights” (Peter Lang, 2011-). Publicou em vários livros editados sobre regionalismo comparado e diplomacia parlamentar, e em revistas como *Italian Political Science Review*, *European Foreign Affairs Review*, *Mediterranean Quarterly*, *The Hague Journal of Diplomacy*. Suas publicações mais recentes incluem: *Parliamentary Institutions in Regional and International Governance: Functions and Powers*, Routledge (2018); *Italy and the Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council. Playing the Two-Level Game*, in “*Rivista Italiana di Scienza Politica*”, vol. 47, n. 2 (2017). Os seus interesses de investigação centram-se nas relações internacionais e direitos humanos; governança global e regional; instituições parlamentares internacionais.

Arturo Magaña Duplancher

Licenciado em Relações Internacionais por El Colegio de México (1998-2002) e Mestre (MsC) em Relações Internacionais e Diplomacia pela Universidade de Leiden, Países Baixos, e pelo Instituto Neerlandês Clingaandel para Relações Internacionais (2009-2011), onde obteve o grau Cum Laude. Bolsista do governo holandês com uma bolsa de excelência HSP Huygens e selecionado para realizar estágio profissional na Corte Internacional de Justiça em Haia, nos Países Baixos (2011). Obteve o prêmio Genaro Estrada 2007 de melhor tese em história das relações internacionais e é colaborador habitual de distintos meios de comunicação e acadêmicos nacionais e internacionais. Profissionalmente atuou como Assessor legislativo em matéria de política exterior e relações internacionais na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados do México, Assessor no Senado da República, Secretário Técnico da Comissão de Relações Exteriores América do Norte do Senado da República, Subdiretor de Instrumentos Internacionais no Centro de Estudos Internacionais Gilberto Bosques do Senado da República, Diretor de Estudos no mesmo centro e Secretário Técnico da Comissão de Relações Exteriores e Organismos Internacionais do Senado da República. Atuou como Chefe da Unidade de Análises e Pesquisa do Centro de Estudos Internacionais Gilberto Bosques do Senado da República do México (2016-2018). Atualmente é professor universitário e consultor especializado em assuntos legislativos e de política exterior.

Clarissa Dri

Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina e doutora em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. É pesquisadora do Instituto Memória e Direitos Humanos da UFSC. Entre suas publicações recentes está “A construção do regionalismo deliberativo-instrumental a partir da cooperação setorial na América Latina (1991-2015)”, Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, v. 14, n. 1, p. 13-45, 2020 (com Tiago Pittas).

Camilo López Burian

Doutor em Ciência Política (Universidade da República – UdelaR, Uruguai). Professor Associado do Instituto de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República. Pesquisador Nível I do Sistema Nacional de Pesquisadores da Agência Nacional de Pesquisa e Inovação do Uruguai. Suas principais áreas e tópicos de pesquisa são relações internacionais, análise de política externa, partidos políticos e política externa, comportamento legislativo e política externa, política

externa comparada e política internacional e da direita. Seus artigos mais recentes foram publicados em revistas científicas como *Latin American Research Review*, *Revista Estudos Ibero-Americanos*, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, *Monções*, *Civitas*, *New Global Studies Journal*, *Conjuntura Austral* e *Colombia Internacional*, entre outras.

Daniel Chasquetti

Doutor em Ciência Política (Universidade da República – UdelaR, Uruguai). Professor do Instituto de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República. Pesquisador Nível II do Sistema Nacional de Pesquisadores da Agência Nacional de Pesquisa e Inovação do Uruguai. Suas principais áreas e tópicos de pesquisa são política comparada e estudos legislativos. Suas publicações mais recentes analisam a atividade dos deputados nas câmaras, fiscalização parlamentar do Executivo, organização dos partidos no Parlamento, os sistemas de comissões, as carreiras legislativas e a relação dos deputados com seus círculos eleitorais. Publicou livros e inúmeros artigos em revistas científicas como *Legislative Studies Quarterly*, *Journal of Legislative Studies*, *Journal of Politics in Latin America*, entre outras.

Florisvaldo Fier (Dr. Rosinha)

Médico pediatra e sanitarista; deputado estadual (1991 – 1998); deputado federal (01/02/1999 – 31/01/2015); Presidente da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (maio/2003 – abril/2005); Vice-Presidente do Parlamento do Mercosul (maio/2007 – junho/2008); Presidente do Parlamento do Mercosul (junho/2008 – fevereiro/2009); e Alto Representante Geral do Mercosul (março/2015 – janeiro/2017).

Fred Turner

Chefe de Gabinete do Senador dos Estados Unidos Bob Menendez, senador sênior de Nova Jersey. Atua como principal conselheiro político e político do Senador e supervisiona os escritórios do Senador em Washington, DC e Nova Jersey. Natural de Garden State, Fred ingressou no gabinete do Senador Menendez depois de servir como Chefe de Gabinete da Comissão de Segurança e Cooperação na Europa. Nomeado conjuntamente para esse cargo pelo senador Ben Cardin e pelo congressista Alcee Hastings, Turner serviu na Comissão por sete anos. Enquanto esteve lá, aconselhou os Comissários em questões de política externa; abordagens políticas moldadas para audiências, briefings e eventos especiais da Comissão; e organizou e participou de mais de duas dezenas de delegações do Congresso no exterior.

Antes de sua liderança na Comissão de Helsinque, o Sr. Turner serviu por mais de doze anos na equipe do congressista Hastings, e os últimos sete como Chefe de Gabinete. Ele também atuou como membro associado da equipe dos EUA. Comitê de Regras da Câmara dos Deputados, Diretor do Estado-Maior Democrata do Subcomitê de Regras do Processo Legislativo e Orçamentário e Diretor do Estado-Maior Democrata dos EUA. Subcomissão de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes para a Europa. Anteriormente, atuou como Diretor Legislativo da congressista Karen McCarthy e como graduate fellow da Liga Antidifamação.

José Miguel Santacreu Soler

Professor Catedrático de História Contemporânea da Universidade de Alicante; Prêmio dos Tribunais Valencianos de Pesquisa Parlamentar (2004) pelo livro História do Parlamento Andino; Prêmio de Excelência Docente 2013/2014 concedido pelo Conselho Social da Universidade de Alicante em 08/05/2015; Diploma de excelência docente 2018-2019 da primeira edição do programa DOCENTIA; Diretor da Cátedra Interuniversitária de Memória Democrática da Comunidade Valenciana em 2017 e Diretor do grupo de pesquisa Espanha Contemporânea da Universidade de Alicante desde 2011. Realizou os documentários “Castigats” (2009) sobre as vítimas inocentes do pós-guerra e “Estación de Peaje” (2011) sobre as vítimas valencianas nos campos nazistas; e foi curador de várias exposições, sendo as mais recentes “España debe saber [superar la postguerra]”, “Una mirada irónica. Llorens Ferri”, “La memoria d’un lloc de memòria democràtica”, “El compromís artístic de Joan Commeleran” e “Rafael Rodríguez Albert (Alicante, 1902 - Madrid, 1979), Doble Premio Nacional de Música”, produzido pelo Museu da Universidade de Alicante. É co-autor do manual História Contemporânea da América, co-publicado pelas universidades de Valência, Ilhas Baleares, Alicante, Autônoma do México e Autônoma de Guadalajara em 2003.

Maria Cláudia Drummond

Doutora em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2005) e Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela mesma universidade (1995). Consultora Legislativa do Senado Federal para Relações Internacionais e Mercosul desde 1988 em virtude de aprovação em concurso público de provas e títulos. Autora de vários artigos sobre o Parlamento do Mercosul e do livro “A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração” (2010). Membro do Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível encarregado da redação do

Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2003). Foi Pesquisadora Associada e Colaboradora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, onde ministrou vários cursos e realizou pesquisas sobre política da integração regional (1997 a 2014). Autora de inúmeros artigos e palestrante em vários seminários sobre o Parlamento do Mercosul. Palestrante no Centro Robert Schuman de Estudos Avançados do Instituto Universitário Europeu em Florença, Itália (2016). Professora da disciplina “Proteção dos Direitos Humanos no Sistema da ONU”, no Curso de Especialização em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Crime e Tratamento do Delinquente - ILANUD - e Instituto Legislativo Brasileiro (2019).

Octávio Forti Neto

Doutor pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), Mestre em Ciência Política pela Universidade de Campinas. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP-Franca). Suas áreas de pesquisa são relacionadas ao regionalismo latino-americano, UNASUL, SICA, MERCOSUL, democracia, Estado de Direito, segurança cidadã e estudos relacionados ao Parlamento Europeu. O título de sua tese foi “A relação entre Organizações Regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã na América Latina: um estudo voltado para o SICA e a UNASUL”. Artigos publicados: “Da UNASUL para o PROSUL: A Visão do Estado de Direito e o Regionalismo Latino-Americano”, Revista Conjuntura Global 9 (1), 2020; “The relation among Regional Organisations, consolidation of democracy and citizen security: the cases of SICA and UNASUR”, no prelo. Revista Contexto Internacional; “The EU, Regional Conflicts and the Promotion of Regional Cooperation: A Successful Strategy for a Global Challenge?: Honduras Case”, OF Neto, K Lehmann. The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution, 175-196 (2017). Professor coordenador dos Cursos de Administração, Logística, Processos Gerenciais e Recursos Humanos do Centro Universitário do Vale do Ribeira (UNIVR). Também é Diretor de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Município de Registro-SP.

Sílvia Mergulhão

Pesquisadora visitante do Instituto de Ciências Sociais, da Universidade de Lisboa, onde realiza pós-doutorado (2022). Possui graduação em Relações Públicas pela Universidade Federal de Alagoas (1992), Especialização em Comunicação em Instituições Públicas pela Universidade de São Paulo,

Doutorado em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (2014). Atualmente é analista legislativo - técnico em comunicação - Câmara dos Deputados. Tem experiência na área de Comunicação, com ênfase em Comunicação em Instituições Públicas.

Stelios Stavridis

Desde dezembro de 2007, pesquisador sênior da ARAID na Unidade de Pesquisa em Estudos Europeus e Internacionais da Universidade de Zaragoza, na Espanha. Atualmente, também é Pesquisador Associado Sênior no Instituto de Relações Econômicas Internacionais (Atenas) e no Centro de Análise de Políticas, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade do Peloponeso. É PhD em Relações Internacionais (London School of Economics & Political Science, 1991), e trabalhou em várias universidades e centros de pesquisa europeus, incluindo: King's College London (1991-1993); Universidade de Reading (1993-2002); Centro de Estudos Avançados Robert Schuman do Instituto Universitário Europeu de Florença (2000-2001); ELIAMEP Atenas (2001-2002); Instituto de Relações Econômicas Internacionais de Atenas (2005-2007). Também ocupou vários postos de pesquisador visitante, como no Institut d'Études Européennes da Université Libre de Bruxelles (não residente) (1997-2001); e como residente por períodos mais curtos na Universitat de València (2003 & 2006); LUISS Guido Carli Università em Roma (2011 e 2017); bem como em vários Institut d'études politiques/Sciences-Po", todos na França, Bordeaux (2012), Rennes (2016 e 2017), Grenoble (2017), e Lyon (2019).

Zlatko Šabič

Professor de Relações Internacionais. Sua pesquisa recente prioriza as relações parlamentares internacionais e a diplomacia. Foi Membro do Steering Committee do Standing Group of International Relations no ECPR (2010-2013). Ele é um dos fundadores da European International Studies Association (EISA) e atuou no Conselho de Administração da desta organização de 2013 a 2015. Na área do Ensino Superior, foi Membro do Grupo de Trabalho Permanente para as Ciências Sociais do Conselho Científico da Agência Eslovena de Investigação (2010-2015). Examinador Externo nomeado para cursos diplomáticos realizados no Ministério das Relações Exteriores da República da Eslovênia. Foi o primeiro editor do Journal of International Relations and Development, geralmente aclamado como o melhor jornal de Relações Internacionais da Europa Central e Oriental. A revista é o periódico oficial da Associação

de Estudos Internacionais da Europa Central e Oriental (CEEISA), da qual foi presidente entre 2006 e 2010. É co-fundador e diretor-geral da East Asia Resource Library (EARL), um ponto de referência central para os pesquisadores da política, línguas e culturas do Leste Asiático, com contribuições de doadores de todas as partes da região.

SOBRE O VOLUME

Série Temas em Sociologia nº 17

Formato: 14 x 21 cm

Mancha: 10,4 x 17,4 cm

Tipologia: Garamond 10/12 pt

Primeira edição: 2023

Para adquirir esta obra:

STAEPE – Seção Técnica de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão

Laboratório Editorial

Rodovia Araraquara-Jaú, km 01

14800-901 – Araraquara

Fone: (16) 3334-6275

E-mail: laboratorioeditorial.fclar@unesp.br

Site: <http://www.fclar.unesp.br/laboratorioeditorial>

