

LAS RELACIONES INTERNACIONALES ENTRE LOS PARLAMENTOS Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS (1)

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ (*)

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. - II. IRRUPCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PARLAMENTOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL. - III. TIEMPOS DE GUERRA FRÍA: NUEVAS ESTRUCTURAS INTERPARLAMENTARIAS Y PUENTES ENTRE BLOQUES. - IV. EL ÉXITO DE LA DEMOCRATIZACIÓN: DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y PROLIFERACIÓN DE NUEVAS INICIATIVAS INTERPARLAMENTARIAS. - V. LA NECESARIA RACIONALIZACIÓN: DEFINICIÓN DE OBJETIVOS Y COORDINACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA AVANZAR. - VI. EL RETO EN EL PRINCIPIO DEL SIGLO XXI: DEMOCRATIZACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN.

(1) Este artículo «*Le relazioni internazionali tra i parlamenti e la politica estera dei governi*» de Miguel Ángel Martínez, cierra el volumen 17 de la obra «*Storia d'Italia. Annali*» publicada por la editorial Einaudi. Dicha obra iniciada en 1978 suma ahora este nuevo tomo con el título de «*Il Parlamento*», cuya coordinación ha estado a cargo del ex Magistrado y hasta hace unos meses Presidente de la Cámara de los Diputados, Luciano Violante.

(*) Miembro del Parlamento Europeo. Ex Presidente de la Unión Interparlamentaria. Ex Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Fue Diputado socialista por Ciudad Real en el Congreso, desde 1977 hasta 1999.

I. ANTECEDENTES

En realidad, el Parlamento es una creación bastante reciente. Y más reciente aún es su intervención en cuestiones de política internacional. Estas dos afirmaciones necesitan inmediatamente de alguna matizaciones.

En primer lugar, es cierto que en casi todas las civilizaciones –y no sólo en Europa, o en la cuenca mediterránea, como lo sugiere una tesis generalmente acreditada entre nosotros– existen antecedentes rigurosos sobre lo que en su día fueron instancias de uno u otro tipo en las que se daban mecanismos de representación con mayor o menor intervención en la gestión de su comunidad.

Pero un Parlamento, con los cuatro rasgos de identidad fundamentales que hoy le exigimos, es algo estrictamente contemporáneo, y hacia lo que se ha venido caminando apenas desde bien entrado el siglo XIX. Y es sólo en la segunda mitad del siglo XX cuando esos cuatro rasgos han ido alcanzando un nivel satisfactorios de concreción.

Las características a que nos referimos respecto del Parlamento y que se han venido forjando a lo largo de las últimas quince décadas son, pues, las siguientes:

- El constituir la genuina y legítima representación de la soberanía popular y nacional del Estado.
- El formarse a base de representantes de la población, elegidos sin discriminación alguna y por medio del sufragio universal.

- El tener la responsabilidad de debatir, aprobar y promulgar las leyes por las que se regirá la comunidad.
- Y el actuar como principal agente y mecanismo de control del poder ejecutivo en la acción de gobierno de éste.

Bastará con repasar estos cuatro criterios y ver cuándo y cuánto se ha adelantado en cada uno de ellos y en los diferentes Estados, para entender nuestra afirmación de que no hay ni un solo Parlamento que pueda presumir de más de unos pocos años de auténtica vigencia.

En segundo lugar, sería pertinente matizar también –y acaso con más detalle– otra opinión vertida al principio de estas líneas: aquella que hacía referencia a lo reciente que resultar el fenómeno de que los Parlamentos se preocupen y se ocupen en actuaciones que caen dentro del ámbito de la política exterior de sus respectivos países.

Es cierto que desde los primeros momentos de la vida parlamentaria moderna, es decir desde que entraron en vigor las Constituciones fruto de la Revolución francesa y de la Revolución norteamericana –que luego iban a inspirar otras muchas, principalmente en Europa y América Latina– los embriones de Parlamentos que con ellas toman forma, ya recibían el encargo de algunas competencias elementales y que atañen a las relaciones internacionales. La práctica constitucional británica también confería parecidas responsabilidades a su Parlamento. Nos referimos fundamentalmente a la ratificación de la Declaración de Guerra (que después, en muchos países dio un paso más y se convirtió en la autorización al poder ejecutivo para llevar a cabo dicha Declaración), la ratificación de Convenios o alianzas con otros Estados; y, en algunos casos, la aceptación de determinadas personas para ocupar cargos como, por ejemplo, los de Embajadores, valorando así propuestas del Gobierno de turno o del propio Jefe de Estado.

Sin embargo, y a pesar de estos conceptos de partida, el hecho es que al mismo tiempo que iban ganado terreno los valores democráticos y afirmándose los principios del Estado de derecho, pareció irse consolidando la teoría –y acaso, todavía más, la práctica– de que cuanto correspondiera a la política exterior era competencia y responsabilidad que había de recaer exclusivamente en el poder ejecutivo, sin que el legislativo tuviera poco ni mucho que decir al respecto, como no fuera en el ejercicio de su control de la labor del Gobierno en ese ámbito.

En esas condiciones, y entre la última década del siglo XIX y la primera del siglo XX aparecen dos fenómenos significativos relacionados con la política internacional y la vida parlamentaria. El primero es la nítida división y hasta el enfrentamiento que se producen en la mayoría de los Parlamentos que iban alcanzando una cierta madurez, entre las fuerzas políticas más conservadoras –más nacionalistas, más introvertidas, más armamentísticas– y las más progresistas –más internacionalistas, más abiertas, más pacifistas en definitiva–.

Se trata de confrontaciones referidas, por ejemplo, a las aventuras coloniales y a la dimensión militar que éstas tuvieron casi siempre.

El segundo fenómeno de que me hago eco es la notable movilización social que en aquellos años se produce en torno a la defensa de la paz, articulando todo tipo de esfuerzos contra las guerras –o acaso, más bien contra la Guerra, a secas–. Fue éste un fenómeno que alcanzó, naturalmente y de manera muy destacada, al mundo político y parlamentario de la época.

Es fácil, por lo demás, entender que los dos fenómenos que acabamos de reseñar estuvieran estrechamente relacionados. Así fueron casi siempre políticos y parlamentarios progresistas –liberales primero, laboristas, socialdemócratas y socialistas después, cuando irrumpieron en las diferentes Cámaras representantes de la incipiente rama política del Movimiento Obrero– quienes con frecuencia estuvieron en la primera fila de la movilización por la salvaguarda de la paz; todo ello en actuaciones que muy pronto y casi automáticamente iban a proyectarse en el plano de las relaciones internacionales.

Es claro que en esta dinámica, y en las numerosas iniciativas de distinta índole que al respecto se fueron articulando, políticos y parlamentarios no estuvieron solos; ni siquiera probablemente fueran los más numerosos. Hubo también muchos intelectuales, artistas, periodistas, ciudadanos ilustrados de diversos horizontes y hasta de diferente extracción y clase social. Juntos y superando casi de inmediato las fronteras nacionales fueron estableciendo plataformas de debate y de cooperación, lazos y estrategias compartidas para impedir que estallasen nuevas guerras o para acabar con aquellas que no hubieran podido evitarse.

Entre esta pléyade de iniciativas, nos limitaremos aquí a dos de ellas, por lo demás estrechamente interrelacionadas, y que habían de tener una

gran trascendencia, en particular en el tema que aquí nos ocupa. Son la creación de la Cruz Roja Internacional y con ella el nacimiento del Derecho Internacional Humanitario, y la fundación de la Unión Interparlamentaria y con ella el nacimiento de la cooperación internacional institucionalizada por parte de la comunidad mundial.

De la Cruz Roja hablaremos menos: el Primer Convenio de Ginebra data de 1864 y a partir de entonces y hasta 1907 en que se firma el IV Convenio de la Haya no cesa de progresar el instrumentario jurídico, así como la acción de voluntarios sobre el terreno para defender los derechos de quienes –militares y civiles– son las principales víctimas de los conflictos bélicos. Probablemente no sea necesario aquí recordar en detalle el trecho que la Cruz Roja ha seguido caminando bajo sus distintas estructuras organizativas y programas por todo el mundo, con etapas muy principales en 1929 y en 1949, año este último en que se fusionaron los cuatro Convenios aún en vigor. Su obra ingente ha merecido los más altos reconocimientos. Para cualquier parlamentario digno de su condición es sin duda motivo de orgullo el proclamar que a lo largo de su actividad como representante de su pueblo, pudo contribuir a que la Cruz Roja ejerciera mejor su admirable ministerio.

Por lo demás, es un hecho que varios de los parlamentarios que en 1889 se reunieron en París para constituir la Unión Interparlamentaria se habían conocido con anterioridad precisamente en torno a iniciativas de uno u otro tipo para la salvaguarda de la paz y más concretamente en encuentros relacionados con la Cruz Roja y con el recién nacido derecho internacional humanitario. Tal era el caso de los dos principales promotores del proyecto: Frédéric Passy y William Randal Cremer; un francés y un británico unidos por la misma pasión humanista y pacifista y por la misma convicción de que, a través de la acción de los Parlamentos, operando en representación de los pueblos y en defensa de sus respectivos intereses, podría llegarse a un mundo de paz y de concordia, en el que los conflictos y las diferencias entre Estados se resolvieran por el diálogo y el sentido común, y en cualquier caso, por medio de mecanismos internacionales de arbitraje, reconocidos por todos y capaces de interpretar el derecho internacional con equidad y neutralidad.

No es cosa aquí de escribir la historia de la Unión Interparlamentaria. Sus más de 110 años de movida y rica existencia ya han sido adecuada-

mente estudiados y descritos por especialistas en la materia. Sí que puede ser pertinente para nuestra reflexión sobre el papel que los Parlamentos han cumplido en el ámbito de la política internacional, recordar algunos datos, e incluir algunas reflexiones, referido todo ello a la fundación y a los primeros cincuenta o sesenta años de vida de la UIP:

Destacaremos en primer lugar el impacto que tuvo la propia puesta en marcha de una organización internacional que agrupaba a parlamentarios de un número de países muy considerable para la época. Estos fueron nueve en el acto fundacional: Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Hungría, Italia, Liberia y el Reino Unido. Otros nueve más estaban ya representados al iniciarse el nuevo siglo: Austria, Grecia, Hungría, Noruega, Portugal, Suecia, Rumanía, Suiza y Bulgaria. Al iniciarse la Primera Guerra Mundial se habían incorporado parlamentarios de seis nuevos países: Colombia, Ecuador, Finlandia, Japón, Turquía y Polonia, pudiéndose apreciar que la Unión Interparlamentaria tenía ya una presencia significativa en Asia y en América Latina, además de la inicial, más o menos testimonial en África –pero es que en este continente los Estados independientes se contaban por supuesto con los dedos de una mano, y sobaban dedos para contar Parlamentos–, con los Estados Unidos y la mayoría de Europa completando la afiliación. El número de nacionalidades siguió creciendo paulatinamente llegándose a primeros de los años cuarenta con representación de 36 países, al haberse completado la presencia de delegaciones de América Latina: Brasil, Cuba, México, Panamá, República Dominicana, Perú y Costa Rica; de Asia, Filipinas e Irán; y de Europa, Irlanda, Luxemburgo y Yugoslavia.

En un principio, la Organización tuvo una estructura muy tenue y se mantuvo gracias al entusiasmo de sus miembros, prácticamente sin mayor infraestructura ni otros recursos que los que aquellos aportaban personalmente. La UIP se limitó pues a ser poco más que un proyecto: un foro de diálogo y coordinación entre parlamentarios que operaban apenas cuando se reunían en la Conferencia anual de la Unión. Ya en 1892 se dotó de una Secretaría y de una sede permanente en Berna, lo que supuso un refuerzo notable para la actividad de la Organización. Dicha sede iba a trasladarse a Bruselas en 1911 y luego a Oslo en 1914. Por fin, en 1921 hallaría acomodo en Ginebra, donde ha permanecido hasta nuestros días. Con su establecimiento en esa ciudad suiza, la UIP se anticipaba a nu-

merosas agencias internacionales y a la propia ONU que años después fijarían también allí su sede.

Durante las primeras décadas de la vida de la Unión Interparlamentaria, ya hemos comentado que en su actividad giró fundamentalmente en torno a los esfuerzos por evitar la Guerra y mantener la paz. En esta tarea también parece como si se estuvieran adelantando conductas e iniciativas de algo que muchos años más tarde iba a acuñarse como el concepto de la diplomacia parlamentaria, a menudo cooperando con los Gobiernos de los respectivos Estados, pero otras veces yendo por delante de las gestiones de la diplomacia tradicional. De todos modos y valorando con la distancia la labor realizada, debemos reconocer que fueron años de mucho esfuerzo, de algunas esperanzas y también de sonados fracasos.

No se desanimaron ante las adversidades, sin embargo, los pioneros de la Unión Interparlamentaria, sino que siguieron esforzándose entre otras cosas por impulsar el Derecho Internacional Humanitario, por propiciar el final de las Guerras cuyo desencadenamiento no habían podido evitar, y acaso aún con más ahínco, por buscar cauces de reconciliación entre los representantes de los pueblos y entre los pueblos mismos, una vez terminados los conflictos que los habían enfrentado, en particular a lo largo de dos espantosas Guerras Mundiales, pero también en otras, como por ejemplo la de los Boers en África del Sur.

En todo caso, es ciertamente destacable el que a lo largo de este periodo tan lleno de convulsiones, de guerras y de grandes transformaciones de todo tipo, la Unión Interparlamentaria fuera manteniendo su presencia, cambiando sus modos de actuar y adaptándolos a las circunstancias cambiantes. A través de ella representantes de los principales Parlamentos que ya entonces funcionaban, acompañaron con su experiencia y su aliento a algunas iniciativas que se fueron produciendo con vistas a articular un orden mundial estructurado en base al Derecho Internacional, la racionalidad, el diálogo, la solución pacífica de los contenciosos y la solidaridad. Así, los parlamentarios miembros de la UIP se distinguieron en todo el proceso que llevó a la fundación de la Sociedad de Naciones fruto del Tratado de Versalles en 1919, o a la puesta en marcha de la Organización Internacional del Trabajo en el mismo año; sus esfuerzos y su participación fueron también muy destacados en la preparación y la cons-

titución en 1922 del Tribunal Internacional Permanente de Justicia, precursor del actual Tribunal Internacional de Justicia de La Haya establecido finalmente en 1945. Todo ello iba a constituir una serie de hitos que anunciaban ya lo que después de la Segunda Guerra Mundial sería la Organización de las Naciones Unidas y su universo. No es menos cierto que en todo este caminar siguió dominando la regla de que las relaciones internacionales y en general la actuación en el ámbito de la política exterior era cosa que correspondía a los Gobiernos y a sus diplomacias. Y por el momento a nadie pareció ocurrírsele que los Parlamentos pudieran desempeñar un papel significativo que cumplir algún día en esta materia.

Quizás sea justo recordar, aunque sólo sea para dejar constancia de ello, que desde 1911 funcionó una Asociación Parlamentaria de Imperio que luego en 1948 iba a adoptar su denominación actual de Asociación Parlamentaria de la Commonwealth. Inicialmente en esta organización, parlamentarios del Reino Unido, pero también del Canadá, de Australia, de Nueva Zelanda y de Sudáfrica coordinaban informaciones, conocimientos y actuaciones que, por cierto, también tuvieron su proyección en el seno de la propia Unión Interparlamentaria.

Para cerrar este primer capítulo de nuestra reflexiones, regresaremos a una afirmación que apuntábamos algunos párrafos atrás cuando nos referíamos al gran impacto que causó la irrupción de la Unión Interparlamentaria en el escenario internacional, y más tarde en las primeras décadas de su existencia. Fue éste un impacto difícil de imaginar en la actualidad, cuando el viajar a otros países y el reunirse y trabajar con gentes de otras nacionalidades, se ha convertido en un hecho absolutamente banal y cotidiano.

En su momento, la fundación y ulterior labor de la UIP fue algo tan extraordinario como valiente y tan visionario como precursor de un futuro que con su labor estaban contribuyendo a ir conformando los parlamentarios que se lanzaron a la aventura de crear su Unión. Una Unión Interparlamentaria que hoy, ciento diez años largos después puede así incluir en su curriculum el haber sido la decana de tantas y tantas instituciones como fueron apareciendo para gestionar el progreso de la comunidad internacional.

Pero para proporcionar una buena vara con que medir el impacto a que me vengo refiriendo, tal vez sea bueno señalar que en el período de

que venimos hablando hubo hasta ocho personalidades estrechamente relacionadas con la UIP y que recibieron el Premio Nobel de la Paz. Sinceramente, no creemos que ninguna otra institución pueda presentar un palmarés parecido a éste. Así, en 1901 lo obtuvo uno de sus promotores, el francés Frédéric Passy, quien además lo compartió con Henry Dunant, fundador a su vez de la Cruz Roja. En 1902 lo obtuvo el suizo Albert Gobat, Secretario General de la Unión. En 1903 el galardonado fue el otro fundador de la UIP, el británico Willian R. Cremer. Hubo entonces que esperar hasta 1908 cuando recibió el Nobel el danés Frederic Bajer fundador del grupo de la UIP en su país y de la unión entre los otros países escandinavos. En 1909 fue el belga August Beernaert quien obtuvo el premio. Presidió la Conferencia de la Unión y fue el primer Presidente del recién creado Consejo de la Unión Interparlamentaria. En 1912 Henri La Fontaine, francés, fue también galardonado con el Premio Nobel: el fue el primero en señalar a la UIP como la base para un proyecto de Parlamento Mundial. Después de la Primera Guerra Mundial, en 1921 fue el noruego Christian Lange quien obtuvo el Premio tras haber sido Secretario General de la UIP desde 1909, puesto éste que iba a ocupar hasta 1933. Por fin, en 1927, otro líder de la Unión, el francés Henri Buisson también recibió el premio Nobel, siendo además el fundador de la Liga Mundial de los Derechos Humanos.

II. IRRUPCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PARLAMENTOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Hemos visto que a lo largo de unas cuantas décadas, con una vida parlamentaria bastante sofisticada ya establecida en un número significativo de países, y con una actividad internacional francamente agitada, no se había producido sin embargo una presencia –y menos aún una intervención– de ningún tipo por parte de los Parlamentos como tales en los acontecimientos que habían venido convulsionando a la comunidad mundial.

Sí que se había dado una notable movilización de parlamentarios distinguidos cuya acción había tenido consecuencias importantes en muchos de los debates de sus respectivas Cámaras. Por lo demás, lo realmente innovador y que no dejaría de tener consecuencias importantes es que, a través de su acción en la Unión Interparlamentaria, y superando la dinámica hasta entonces en boga de la diplomacia tradicional, habían abierto

por primera vez un espacio de cooperación política internacional, de carácter permanente y con vocación progresista, cuyo balance no sería justo medirlo solamente por sus fracasos al tratar de evitar las dos grandes conflagraciones europeas, y luego mundiales, que habrían de asolar la primera mitad del siglo XX. En realidad la UIP había creado escuela al institucionalizar un marco y un proceso estables de debate, de negociaciones y de transacciones multilaterales entre representantes políticos —elegidos por sus respectivos pueblos— de países a menudo con ideologías y con intereses divergentes, e incluso rivales. Y todo ello se articulaba con el objetivo de resolver tales divergencias sin recurrir a las armas, como había sido el caso habitualmente hasta entonces.

Recién acabada la Segunda Guerra Mundial, y por lo tanto ya mediados los años cuarenta, se iban a producir cambios profundos en todo el panorama mundial. Entre otras cosas se dieron toda una serie de iniciativas para reordenar la comunidad internacional, también en la intención de muchos con vistas a integrar de la mejor manera posible la necesaria convivencia entre los pueblos de los estados vencedores y los de los vencidos en la contienda.

Y, por cierto que, siguiendo las pautas apuntadas unos años antes por la comunidad interparlamentaria, aquí ya se entendió que era indispensable consolidar los mecanismos de cooperación y de arbitraje, dotándolos además de estructuras permanentes y en las que participaran todos los Estados. Por supuesto que en la preocupación de todos estaba el conseguir que las instituciones que se pusieran en marcha sirvieran ahora ya, y de una vez por todas, para impedir que estallaran nuevas guerras como las recién sufridas con un coste de todo tipo, sin precedentes en la Historia de la Humanidad.

Este proceso de reestructuración de la comunidad mundial se dio en diferentes niveles, siendo el principal y el más amplio, de ámbito universal, el que supuso la puesta en marcha de la Organización de las Naciones Unidas. Pero la creación de la ONU en 1945 no fue ni mucho menos incompatible, sino que incluso se reforzó con la aparición más o menos simultáneas de instituciones también de cooperación interestatal y que fueron surgiendo en ámbitos regionales o incluso subregionales. Entre éstas citaremos como más interesantes la Liga de los Estados Árabes constituida en 1945, la Organización de Estados Americanos, creada en 1948

y el Consejo de Europa, fundado en 1949. Entre las estructuras subregionales, iban a estar llamadas a jugar un papel, significativo algunas como el Consejo Nórdico, establecido en 1952, y el Benelux que inició su andadura en 1947. Bastante más tarde, aunque siguiendo esquemas organizativos parecidos a los que operaban en otros continentes, se creó en 1963 la Organización para la Unidad Africana, siguiendo el proceso de descolonización y la aparición de numerosos Estados independientes en toda África.

En el lanzamiento de la ONU, se mantuvo el concepto jurídico con que se había venido funcionando hasta entonces. Y así, la fórmula fue el agrupar en la nueva Institución a los distintos países que desearan formar parte de la Organización, que estuvieran dispuestos a participar responsablemente en la formulación de sus normas y de sus objetivos y estrategias, y que se comprometieran a acatar sus reglamentos y ordenanzas. Automáticamente, se entendió que al ser la Organización una estructura interestatal, en ella cada Estado miembro estaría representado por su respectivo Gobierno. Nadie planteó reserva alguna al hecho de que se identificase sin más «interestatal» con «intergubernamental», siguiendo, pues, con el dogma de que al venir a tratar cuestiones de política internacional, lo jurídicamente correcto era que por cada Estado asumiera esa competencia su Gobierno, con carácter exclusivo.

De modo que en la Organización de las Naciones Unidas y en las Agencias que fueron apareciendo sucesivamente y que llegaron a constituir un tupido y fundamental entramado y universo, a nadie se lo ocurrió que pudiera plantearse cualquier presencia parlamentaria a ningún nivel. Dentro de la misma dinámica, tampoco la Liga Árabe, ni la OEA, o años después la OUA, creyeron oportuno incluir representación alguna de los Parlamentos de sus Estados miembros en sus estructuras ni en su funcionamiento.

En Europa, en cambio, las cosas transcurrieron de manera diferente, y esta vez sí que puede afirmarse sin pecar de eurocentrismo, que aquí se produjo una conducta fundamentalmente pionera y que habría de tener una notable influencia sobre ulteriores acontecimientos en otros lugares del planeta. Así, en todos los proyectos que se fueron perfilando para restaurar la concordia en el continente, en la práctica totalidad de las iniciativas que, de forma más o menos sincronizada, vieron la luz en los años

a que nos referimos, camino ya en mayor o menor medida de la futura unidad europea, siempre se dio un cierto papel a los Parlamentos de los países implicados en los correspondientes procesos.

En realidad no se trataba de ninguna mutación radical en el concepto jurídico-político imperante: las estructuras que se iban a poner en marcha eran siempre de carácter interestatal y se mantenía intacto el principio de que cada Estado miembro estuviera representado por su respectivo Gobierno. Es decir que se seguía entendiendo que en cuestiones como éstas, de política internacional, «interestatal» era sinónimo de «intergubernamental» y era competencia exclusiva de los Gobiernos el representar a los Estados. Pero en cambio también se reconocía que la participación de los Parlamentos era importante para el proyecto que fuera. Ciertamente que al principio se actuó con singular timidez, creando órganos en los que se insistía en su carácter consultivo...

Hay numerosas razones que explican este paso que, aunque modesto en su nueva dimensión, iba a suponer un auténtico salto conceptual de enorme trascendencia para lo que luego sería la democratización de las instituciones internacionales e incluso del propio orden mundial. En efecto estamos hablando de países con estructuras parlamentarias definitivamente consolidadas, e identificadas con la propia naturaleza democrática del sistema. Y estamos también hablando de una serie de promotores, pioneros que a sus vez habían tenido la condición de diputados o senadores en sus países respectivos. Pero acaso lo más significativo fuera que todos coincidían en querer dar a las distintas iniciativas que se trataba de articular un carácter marcadamente democrático, fundamentado en valores compartidos y en mecanismos de solidaridad, capaces de contribuir en mucho a mantener la paz y el entendimiento entre los diferentes Estados implicados en este o aquel proyecto. Acaso lo más notable y lo más nuevo en las propuestas de estos visionarios fuera la identificación de «construcción democrática» con la necesidad de introducir una dimensión parlamentaria en el proyecto, por modesta que aquélla pudiera parecer en un principio. En realidad se estaban dando los primeros pasos en el camino que lleva a razonar que el Estado no es sólo Gobierno, que es también y mucho, Parlamento. Y que por eso mismo, en una perspectiva democrática que vale también para el ámbito de la política internacional, lo que es interestatal no puede limitarse exclusivamente a lo intergubernamental, sino que precisa también de una cierta dimensión parlamentaria.

Fue el Consejo de Europa y su Tratado fundacional de Londres, firmado en 1949, quien por primera vez instituyó entre sus órganos fundamentales la Asamblea Consultiva» formada por parlamentarios nacionales de los Estados miembros. Ya en el Congreso previo, celebrado en 1948 en La Haya, se había dado mandato a los redactores y negociadores del Tratado en cuestión, en el sentido de que asumieran entre los conceptos del proyecto la existencia de la Asamblea a que nos referimos y que por cierto ha subsistido hasta la fecha. Es un hecho además que con el transcurrir de los años llegó a cambiar su nombre, eliminando el calificativo de «consultiva» que se correspondía menos y menos con la naturaleza conquistada por su propio quehacer y que ha llegado a convertir la Asamblea Parlamentaria en un órgano de singular influencia política en el funcionamiento del Consejo de Europa. Su papel ha sido, por ejemplo, determinante a la hora de decidir sobre la admisión de nuevos Estados miembros en la Institución. Por cierto que con las notables y sucesivas ampliaciones, hoy la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa acoge a representantes —diputados y senadores— de los Parlamentos nacionales de los 41 Estados miembros que componen el Consejo de Europa, de Rusia a Portugal y de Finlandia a Georgia.

Aunque con carácter menos institucional, pero ciertamente muy operativa, parece relevante destacar que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa opera como dimensión parlamentaria y como agente de control democrático de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Para estas tareas la Asamblea se amplía con delegaciones de los Parlamentos de los Estados no europeos miembros de la OCDE, es decir Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda, México y Corea del Sur. Una actividad parecida de seguimiento parlamentario la realiza la Asamblea del Consejo de Europa con respecto al Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) cuyos gestores comparecen ante el plenario para dar cuentas de su labor y escuchar los comentarios, críticas y recomendaciones de los parlamentarios de los países que contribuyen a la financiación y que se benefician con los proyectos del Banco.

Por cierto que el modelo de incluir una dimensión parlamentaria en la propia institución, iniciada por el Consejo de Europa iba a ser el mismo que adoptasen casi inmediatamente algunos organismos subregionales como el Benelux o el Consejo Nórdico.

Probablemente todavía más importante ha sido a lo largo de las últimas cuatro décadas, la presencia y el papel de los parlamentarios y de los Parlamentos de los Estados miembros en el proceso que, iniciado en 1948 iba a llevar a la construcción de lo que es hoy la Unión Europea.

En 1951 por el Tratado de París se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que después en 1957 sería seguida en Roma por los Tratados constituyentes del Euratom y de la Comunidad Económica Europea. Se trataba de una idea genial, y que sugería que junto a los valores democráticos compartidos, la manera de evitar una guerra más entre europeos era el articular un entramado poderoso y supranacional de intereses económicos y comerciales empezando por productos claves para la energía y para la industria pesada del momento; todo ello entre países que, no lo olvidemos, acababan de salir de una guerra que los había enfrentado y además los había dejado destrozados, al que más y al que menos.

Ya desde la constitución de la CECA, se preveía en ésta la presencia y la función de una Asamblea Parlamentaria compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales de los Estados asociados: Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y la República Federal de Alemania. En 1957 por el Tratado de Roma se estableció una Asamblea Parlamentaria que era común a las tres instituciones y que reemplazaba a la anterior de la CECA. Esa Asamblea Parlamentaria iba a mantener su naturaleza, conformada por delegados de los Parlamentos nacionales, hasta 1979. Ya, coloquialmente y para solventar el equívoco y la confusión que se daba con el órgano parlamentario del Consejo de Europa, se empezó a conocer a esta Asamblea Comunitaria con el nombre de «Parlamento Europeo». Su transformación más significativa ocurrió en 1979 cuando pasó a estar formada por diputados elegidos en comicios específicos sustituyendo así a sus antecesores que compatibilizaban su condición de parlamentarios nacionales y europeos. Esta primera elección se produjo en los entonces nueve Estados miembros, habiéndose sumado a los seis iniciales, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973. En todo caso es importante recordar que a lo largo de los años el Parlamento Europeo ha ido ganando autoridad y competencias, poder en definitiva, hasta alcanzar, primero la responsabilidad de aprobar en su seno los presupuestos anuales de la Comunidad y posteriormente, tras el Tratado de Amsterdam, en 1997, la co-decisión en multitud de temas del más hondo calado. El Parlamento Eu-

ropeo es probablemente hasta la fecha el exponente más acreditado del papel que puede llegar a jugar la dimensión parlamentaria en un proceso y en una estructura de tipo supranacional como es la propia Unión Europea.

No podemos olvidar en este recordatorio a otra institución que ha tenido su interés en el período que aquí nos ocupa y que también ha visto en su seno un destacado papel jugado por representantes de Parlamentos nacionales. Me refiero a la Unión Europea Occidental (UEO) establecida por los Acuerdos de Bruselas en 1952 y confirmada por los de París en 1954. Su objetivo era la puesta en común de información de reflexión, de esfuerzo, y de actuación para coordinarse en materia de seguridad y defensa por parte de los Estados asociados y signatarios de los acuerdos en la actualidad: Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y el Reino Unido. En muy poco tiempo y por razones que comentaremos más adelante la UEO pasó a una cierta catalepsia (llegó a denominársela irónicamente «la bella durmiente») mientras que sus funciones las asumía fundamentalmente la OTAN con claro predominio de los Estados Unidos, más o menos cómodamente asumido por sus socios europeos. En la UEO sin embargo siempre operó con dignidad su Asamblea Parlamentaria integrada por los mismos diputados y senadores que en sus respectivas delegaciones eran miembros de la Asamblea hermana del Consejo de Europa.

Bella durmiente o no, el caso es que al acabar el período de la Guerra Fría, la UEO, a principios de los años 90 recuperó un cierto impulso, con gran iniciativa en ello de los parlamentarios de su Asamblea. Ellos fueron quienes consiguieron que la Organización se abriera a países del Centro y Este de Europa, con diferentes categorías de participación —observadores, asociados, invitados, etc— que de hecho comenzaron a cooperar, enviando también otras tantas delegaciones de sus Parlamentos nacionales a la Asamblea de la Organización. Confirmado el agotamiento del papel que esta Institución debía cumplir y abiertos los nuevos Tratados de la Unión Europea para cubrir ámbitos de seguridad y aún de defensa, quedó claro a final de los 90 que la UEO debería disolverse para integrar sus funciones en la propia Unión Europea. Queda pendiente sin embargo un tema particularmente espinoso y complicado, precisamente el que, mal que bien, venía quedando resuelto por la intervención de la Asamblea de la UEO, es decir el control parlamentario de la actuación que en materia de seguridad y defensa se vaya produciendo a nivel europeo. Estamos

ante un ámbito en el que pasará mucho tiempo hasta que las competencias sean transferidas por los Estados miembros a la Autoridad comunitaria. Por ello, sigue y seguirá por bastantes años probablemente esta actividad lejos de la posibilidad de cualquier control exclusivo por parte del Parlamento Europeo. Por eso mismo es necesario y urgente pensar y articular fórmulas que reúnan a miembros de ese Parlamento y a miembros de los parlamentos nacionales de los Estados de las Unión, para juntos establecer mecanismos capaces de controlar y orientar en nombre de los pueblos respectivos, la tarea que las instituciones europeas vayan desarrollando en lo que hace a la seguridad y defensa comunes.

Hasta aquí unos cuantos comentarios sobre lo que ha sido la participación parlamentaria en instituciones interestatales de distinto ámbito y dimensión. No insistiremos en ello, pero también ha operado satisfactoriamente la tarea cumplida por los parlamentarios nacionales de los correspondientes Estados en el Consejo Nórdico y en el Benelux. Lo más importante es que desde hace unos cincuenta años y aunque a paso bien prudente esa actuación se ha dado, particularmente en Europa, y se ha dado con bastante éxito. Se ha creado además una corriente irreversible y contagiosa que como veremos más adelante ha ido llegando a otras regiones y ámbitos. Esta dimensión parlamentaria de instituciones interestatales se percibe más y más como parte esencial del proceso de democratización que debe alcanzar a todas ellas. Así se ha ido presentando también a Gobiernos y a diplomáticos tratando de hacerles entender que ésta no es una pelea por una parcela de poder y contra ellos, sino por el contrario una pelea a dar entre todos –también, necesariamente con ellos– por que avance la democracia y se instaure también en el orden de la política internacional y sus instituciones.

III. TIEMPOS DE GUERRA FRÍA: NUEVAS ESTRUCTURAS INTERPARLAMENTARIAS Y PUENTES ENTRE BLOQUES

Retomando el hilo de nuestra narración poco después de terminada la Segunda Guerra Mundial, vemos como uno de los fenómenos que se produjeron en aquellos momentos y que iban a cambiar poderosamente el mapa político del planeta, fue la disgregación de los grandes imperios coloniales tradicionales y la aparición de toda una serie de nuevos Estados independientes llamados a jugar un papel más y más relevante en el es-

cenario internacional. Además en la generalidad de esos países se procuró establecer Parlamentos que en alguna medida apuntaban a una cierta vocación democrática por parte de las fuerzas nacionalistas, impulsoras y principales protagonistas de los procesos de independencia. El buen indicador que sigue siendo la Unión Interparlamentaria nos señala que entre 1947 y 1952 se integraron en la Unión representantes de Parlamentos de catorce nuevos países, en su mayoría Estados que acababan de alcanzar su plena personalidad jurídica, siendo éstos: Egipto, Irak, Checoslovaquia, Líbano, Mónaco, Pakistán, India, Sri Lanka, Argentina, Israel, República Federal de Alemania, Tailandia, Islandia e Indonesia.

En realidad y más allá de lo que fuera el conjunto de países aliados en la contienda, se presentía ya la confrontación de todo tipo latente entre dos grandes bloques geoestratégicos liderados, el uno por los Estados Unidos de América, y el otro por la URSS. Es más, ya en las Conferencias de Yalta y Postdam en las que se habían esbozado las líneas maestras de lo que pudiera ser el mundo surgido de la Guerra, éste aparecía dividido en sendas áreas de influencia de una y otra superpotencia. A decir verdad se pasó pues de la guerra caliente a la guerra fría, casi sin un mínimo período de transición. Y quedó establecido el nuevo escenario de confrontación de bloques, de tensión, de una paz fragilmente mantenida bajo la amenaza del holocausto nuclear; y sin embargo era éste un escenario en el que también iba a jugar su papel la comunidad parlamentaria, cada vez más numerosa, con presencia en un número creciente de países, siempre con su vocación global de crear plataformas de entendimiento, de acercar posiciones por distantes que éstas pudieran parecer a priori, y de generar mecanismos pacíficos para distender y resolver conflictos, aún los más pe-liagudos.

A decir verdad fue en este período, aparentemente tan poco propicio para ello, cuando iban a producirse una serie de iniciativas precursoras de lo que luego se conceptualizaría como «diplomacia parlamentaria». De todos modos y antes de entrar en más detalles conviene insistir en que a lo largo de todos estos más de treinta años, lo que prevaleció fue un ambiente enrarecido y de hostilidad, con escasa comunicación y falta de contacto; con mucha propaganda maniquea que en uno y otro bando dividía el mundo en «buenos» y «malos», en medio de mucha manipulación, deformación e intoxicación que automáticamente iba a traducirse por un creciente desconocimiento de la realidad objetiva del otro bloque, y de sus

problemas, de sus sensibilidades y sobre todo de sus mujeres y de sus hombres. Era por lo demás una situación donde aparentemente todo estaba prefijado y fijado: nada parecía moverse; como si el pulso entre ambos bloques hubiera conseguido paralizar el curso de la Historia. Y en realidad, lo que se movía –y se movía mucho– sucedía todo como debajo de la superficie, más allá de lo que alcanzaban la vista y el oído, la percepción de los ciudadanos de a pié de aquí y de allá.

En ese marco y con ese ambiente parece todavía mas meritoria la actuación que llevó a cabo la Unión Interparlamentaria, a lo largo de esos años. En su estructura se habían ido produciendo pequeñas transformaciones que hacían cada vez menos de la Unión una asociación de parlamentarios y más una asociación de representantes oficiales de sus respectivos Parlamentos. La habilidad y el éxito de la UIP en estas circunstancias estribó probablemente y en primer lugar en saber eludir las presiones que sobre ella se ejercieron por uno y otro lado, para poner a tan prestigiosa organización al servicio de uno de los bloques y automáticamente enfrentarla con el otro. Los representantes del Soviet Supremo de la URSS se habían incorporado a la Unión en 1955 y habían constituido naturalmente su Grupo, en un momento en que la mayoría de las delegaciones más veteranas se ubicaba en el otro frente. No es fácil explicar ahora si venció el espíritu de resistencia a la manipulación y de independencia de la propia Organización o si lo que sucedió fue más bien que ante esa resistencia y en una situación tan bloqueada, todos entendieron que les interesaba mantener a la UIP como una plataforma de confrontación, sí, pero también de encuentro, de conocimiento, e incluso en determinadas circunstancias, de diálogo.

El caso es que esa fue la función que la UIP llegó a jugar durante todos estos años: un papel de puente entre sociedades que se desconocían, a través de alguno de sus más legítimos representantes. Y jugando ese papel no sólo se hizo más llevadero y menos tenso el presente, sino que se fue preparando pacientemente un futuro distinto y mejor.

Sin duda el ejemplo más claro de lo que aquí estamos exponiendo fue la dinámica establecida por la UIP en su propio seno y que, aún con grandes dificultades llevó a reunir regularmente y para debatir temas comunes de seguridad y de cooperación a los representantes de Parlamentos del Oeste y del Este de Europa. A todos: los de un bloque y los del otro.

Por lo demás, es fácil imaginar que la intervención de representantes parlamentarios de países sometidos a semejante confrontación sólo pudo darse con el consentimiento y aún con la complicidad de los Gobiernos de los respectivos Estados. Es por lo tanto también éste un buen ejemplo de la cooperación que, en coincidencia de objetivos, se ha dado muchas veces entre Parlamentos y Ejecutivos para llevar adelante objetivos de política internacional. El caso es que los esfuerzos y los experimentos conducidos desde 1970 entre parlamentarios en el ámbito de la UIP, contribuyeron sin duda a que en 1973 se celebrase en Helsinki la Primera Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, con participación de todos los Estados del continente. El proceso allí iniciado iba a durar más de veinte años, pero ya en 1975 se consiguió firmar el Acta de Helsinki que muchos han descrito como el primer paso formal en el camino del deshielo y del final de la Guerra Fría.

Ya hemos dicho que la UIP había iniciado lo que en el ámbito parlamentario podía ser una dinámica pre-CSCE. Pero una vez lanzado el proceso en el ámbito intergubernamental, las reuniones de los representantes parlamentarios de los países europeos fueron una constante entre 1973 y 1994, con reuniones regulares en el cuadro de cada Conferencia ordinaria de la UIP y con hasta seis grandes Conferencias específicas, celebradas primero cada dos y luego cada tres años. En ellas los parlamentarios de los países concernidos en el Este y en el Oeste de Europa más los estadounidenses y los de Canadá, estudiaron rigurosamente el proceso en marcha, criticaron sus insuficiencias o sus desvíos, y aportaron ideas, alternativas y esfuerzos, luego trasladados por una parte a los Gobiernos involucrados en la CSCE y por otra parte a los respectivos Parlamentos nacionales que así siguieron de cerca un proceso que iba a resultar fundamental para la paz y para la libertad en toda Europa. Anticipándose a sus Gobiernos y acompañándose mutuamente, entre todos estaban consiguiendo propiciar el deshielo y empezar a soñar con un mundo libre de la tensión entre los bloques.

Por otra parte, durante todos estos años de Guerra Fría, iban a ir fructificando muchas otras iniciativas de diversa naturaleza, aunque todas generadas en el ámbito de la cooperación interparlamentaria y mayoritariamente fuera del continente europeo. Las iniciativas a que nos referimos eran distintas en su propia identidad: algunas respondían a la voluntad de algunos Parlamentos de institucionalizar su cooperación en determinada

región o subregión. Otras constituían auténticos lobbies de parlamentarios con objetivos más específicos o incluso bastante genéricos. Por fin unas estaban vinculadas a Tratados suscritos por los respectivos Estados y otras eran apenas mecanismos de comunicación entre parlamentarios con preocupaciones compartidas. Pero éstas no son las únicas referencias que conviene reseñar: también intervenía al respecto la actitud de los promotores para con los intereses de los bloques, o la presión de éstos respecto de la espontaneidad de dichos promotores.

Probablemente conviene ilustrar estas reflexiones con un repertorio de las iniciativas a que acabamos de referirnos, y que todas fueron gestadas en la era y bajo las condiciones de la Guerra Fría, aunque algunas prosperaran precisamente por esas mismas circunstancias, mientras que otras se vieron ralentizadas y entorpecidas en su desarrollo también por las presiones imperantes en esos momentos.

Muy característica de la primera categoría es naturalmente la Asamblea Parlamentaria de la OTAN formalmente establecida en 1967 pero que tiene su antecedente directo en la Conferencia anual de parlamentarios de la OTAN que operó desde 1955. Durante doce años, pues, se trató sencillamente de una estructura informal de parlamentarios de los Estados miembros de la Alianza que se reunían para recibir información y expresar su apoyo político a las actuaciones del Pacto militar sobre el que se sustentaba uno de los dos bloques de confrontación. En 1967 se formalizaron las estructuras de la Organización y la nueva Asamblea tuvo ya una relación más institucional con los órganos de la propia Alianza, pero durante todo el período de la Guerra Fría a que aquí nos referimos, no dejó de ser un auténtico –y por lo demás, declarado– lobby parlamentario a favor de cuanto representó el Tratado de Washington y las actividades y estrategias de la OTAN.

Sería injusto no reseñar que por parte del otro bloque también se trabajó en la movilización de parlamentarios a favor de sus tesis y actuaciones. Pero esta dinámica se realizó de manera menos abierta y más subterránea, a base de propiciar –y de financiar– asociaciones, conferencias y otras actividades del tipo de «parlamentarios por la paz» o «parlamentarios por el desarme» o «Parlamentarios contra las armas y pruebas nucleares», etc. Se procuró así mismo incluir a parlamentarios en manifestaciones que comprendían también a otro tipo de personalidades

–sindicalistas, intelectuales, profesores, artistas, etc.–, por ejemplo contra tal o cual base o armamento de la OTAN, en tal o cual país occidental. La estrategia seguida fue siempre reunir en estas movilizaciones a parlamentarios de los países del Pacto de Varsovia y a parlamentarios de los países de la OTAN, estos últimos sin duda utilizados –más conscientemente o más ingenuamente– al servicio de los intereses del bloque que encabezaba la URSS, y al que, como por casualidad, nunca se criticaba en este tipo de actividades.

Distinta fue la naturaleza de varias iniciativas aparecidas en América Latina durante este período y que respondían de una u otra manera a las corrientes de cooperación, e incluso de integración regional o subregional que ya desde finales del siglo XIX siempre han existido en aquel hemisferio. En todas estas iniciativas, que tenían en común el no estar institucionalmente ligadas a ninguna estructura interestatal o intergubernamental, se dio también una característica bien propia de la región y que procede de su relación siempre complicada con los Estados Unidos. En realidad y junto a una cierta reacción de amor/odio que aparece por doquier, lo que se podía apreciar era una permanente tensión entre quienes aceptaban y aún buscaban el acercamiento –es decir, la subordinación– respecto de Washington y quienes pretendían mantener una línea de autonomía, y por ello de una cierta resistencia ante los intereses, la dominación y hasta los modos norteamericanos que, reconozcámoslo, han sido en esta parte del mundo más descaradamente imperialistas que en ninguna otra.

El Parlamento Latinoamericano, coloquialmente conocido como Parlatino quedó constituido en 1964 siendo bastante más tarde cuando, en 1987, recibió el espaldarazo de un Tratado suscrito por los Estados, cuyos Parlamentos envían delegaciones permanentes a sus sesiones y a sus demás actividades. Es significativo que junto a países de habla española o portuguesa, participasen en el Parlatino parlamentarios de otros Estados: Antillas neerlandesas, Aruba, Surinam, etc. Es muy notable que este Parlamento cuya meta final se inscribe en el ideal bolivariano, hoy formulada en la constitución de una Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN) haya tomado la delantera, proponiendo a los Gobiernos de los distintos Estados un proyecto que camina hacia la integración que ya anticipa el propio Parlatino. Ha sido también significativa su intervención en el caso de conflictos bilaterales –Perú/Chile, Ecuador/Perú, El Salvador/Hondu-

ras e incluso Chile/Argentina– con un claro ejemplo del éxito que puede conseguir la diplomacia parlamentaria, como mecanismo para allanar el camino a la más tradicional entre Gobiernos y en busca de soluciones pacíficas y consensuadas para contenciosos a veces bien antiguos.

El Parlamento Andino, cuya constitución había venido siendo sugerida desde 1966 pudo por fin constituirse en 1980 con una composición que incorpora a parlamentarios nacionales de Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Está en su proyecto el llegar a un proceso de elección directa de sus miembros, que así dejarían de ser representantes de los Parlamentos nacionales que hoy integran la institución.

El Parlamento Centroamericano, comúnmente conocido como Parlacén, nace en 1986, con el objetivo de caminar hacia la integración política y económica de América Central. Es cierto que su creación fue una iniciativa de los Presidentes –Jefes de Estado– de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Guatemala, dentro de lo que fue la «Declaración de Esquipulas». En este caso se trata de un Parlamento elegido por sufragio directo en los países que lo integran y sus diputados no son a la vez miembros de los Parlamentos nacionales de dichos países. La principal atribución concreta del Parlacen es por el momento dirigir recomendaciones a la reunión de Presidentes y Vicepresidentes de Centroamérica que tiene lugar cada año.

Todavía más reciente es la fundación del Parlamento Amazónico compuesto por delegaciones parlamentarias de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, y que quedó formalmente constituido en 1989. El Parlamento ha sido un instrumento de cierta eficacia para el acercamiento político y económico de los países que comparten la cuenca amazónica. Acaso su principal éxito haya consistido precisamente en impulsar la cooperación entre los Gobiernos de sus respectivos Estados en cuestiones tan esenciales como el cuidado del medio ambiente y la protección de las reservas naturales tan importantes en esta región del mundo.

También en África, aunque más tarde que en otros continentes por el mismo hecho de que aquí el proceso generalizado de descolonización no se produjo hasta los años 60, surgieron diversas iniciativas interesantes de naturaleza interparlamentaria, coincidiendo con el período de la Guerra Fría.

Así en 1963 se estableció la Unión de Parlamentos Africanos que posteriormente, en 1976 se transformaría en la Unión Interparlamentaria Africana. Pese no estar institucionalmente ligada a la Organización para la Unidad Africana –OUA–, ha venido colaborando con ella y en la actualidad está integrada por los Parlamentos nacionales de treinta y cinco Estados de todo el continente. Una de las características originales de esta UPA es el haber constituido dentro de sus órganos estatutarios una Conferencia Permanente de Presidentes de los Parlamentos afiliados, siendo éste un modelo que había de aparecer con fuerza años después en otras regiones del mundo, como veremos más adelante.

En África, aunque en una subregión bien específica al Norte del continente, ha de reseñarse la aparición de la Asamblea Consultiva de la Unión del Magreb Árabe. Como su nombre indica, estamos aquí ante una construcción jurídicamente distinta puesto que esta Asamblea, compuesta por parlamentarios nacionales de los cinco Estados que integran a esta Unión –Libia, Túnez, Argelia, Marruecos y Mauritania– sí que forma parte del entramado institucional de lo que es, en definitiva, una iniciativa interestatal en la que se ha dado cabida, desde su creación en 1989 a una específica dimensión parlamentaria.

El mundo árabe, naturalmente, no podía estar ajeno a este proceso de creación de asociaciones para la cooperación entre Parlamentos y parlamentarios. Así desde 1974 funciona la Unión Interparlamentaria Árabe que coordina la actuación de delegaciones de Parlamentos nacionales de 19 Estados. La Unión ha jugado un papel significativo promoviendo el parlamentarismo en esta comunidad de naciones y asesorando a varios países en los que la institución parlamentaria ha sido de más reciente creación. Aunque no tiene ninguna dependencia orgánica con la Liga Árabe, coopera con ésta y busca su concienciación respecto de la importancia que debe concederse al Parlamento en cualquier estado moderno.

Desde el mundo árabe, y en particular desde su comunidad parlamentaria, se ha prestado particular atención a la cooperación con estamentos parlamentarios de ámbito europeo. Así ha sido notable la labor desarrollada también desde 1974 en lo que se denomina el Diálogo Parlamentario Euroárabe que tiene como interlocutores a la Unión Interparlamentaria Árabe y a la Asociación Parlamentaria para la Cooperación Euroárabe a la que nos referiremos inmediatamente.

Esta asociación es en realidad un lobby de parlamentarios europeos, interesados en el desarrollo de relaciones de todo tipo entre Europa –y más precisamente la Comunidad Europea, luego Unión Europea– y el mundo árabe. Inicialmente, es decir en el momento de su constitución esta APCEA estaba formada por parlamentarios nacionales de los nueve Estados que en 1974 integraban las Comunidades Europeas. Hoy son alrededor de 600 diputados y senadores de hasta dieciocho países: los quince de la Unión Europea y tres más no comunitarios pero integrados en el Consejo de Europa. Y también incluye la Asociación a miembros del Parlamento Europeo.

Naturalmente que son muy diversos los motivos o intereses que conducen a la participación en la Asociación: desde intereses puramente económicos o comerciales a razones de solidaridad o de amistad. En todo caso la Asociación, también como partícipe del diálogo Parlamentario Euroárabe, ha impulsado un notable acercamiento y el mejor conocimiento recíproco entre representantes parlamentarios árabes y europeos, jugando también un papel de presión, por ejemplo en procesos como el que debería llevar la paz al Oriente Medio o el que supone ir tratando de aliviar las consecuencias dramáticas que para el pueblo de Irak han supuesto las sanciones que la comunidad internacional impuso en su día al régimen de aquel país, como consecuencia de la ocupación que el mismo realizó contra Kuwait en 1990. Quizás uno de los principales éxitos de la APCEA sea haber conseguido que en las reuniones del Diálogo Parlamentario Euroárabe participen como observadores representantes de la propia Comisión Europea, como lo hacen delegados de la Liga Árabe, impulsados por la Unión Interparlamentaria Árabe, el interlocutor esencial de la APCEA en el «Diálogo».

Hablando de organizaciones que surgieron como movimientos de solidaridad dentro de la comunidad parlamentaria en Europa hay que citar con el máximo respeto a la Asociación de Parlamentarios Europeos Occidentales para la acción entre el Apartheid (AWEPA en sus siglas originales inglesas), que desde principios de los años 80 produjo una magnífica campaña y movilización a favor de la democracia y los derechos humanos en Sudáfrica y contra el régimen racista que entonces imperaba en aquel país. La acción de AWEPA contribuyó en mucho a la toma de conciencia, a la sensibilización y a la acción política de muchos Parlamentos nacionales en Europa y del propio Parlamento Europeo y a través

de éste de la Comunidad Europea como tal. Fue ésta una actuación valorada por los propios demócratas sudafricanos como muy determinante para el éxito del proceso que acabó con el apartheid en su país. Por cierto que es interesante ver como la AWEPA, supo reconducir su propia identidad transformándose en AWEPA –Asociación de Parlamentarios Europeos Occidentales para África– manteniendo así en la nueva situación su vocación inicial de solidaridad con un continente que tanto necesita de ese conocimiento y de ese apoyo.

Siguiendo en Europa hay que mencionar en nuestro repertorio de iniciativas parlamentarias surgidas en los tiempos de la Guerra Fría, a la Asamblea Paritaria entre representantes de la Comunidad Europea y de los países asociados en África, el Caribe y el Pacífico. Esta Asamblea surgió a finales de los años 70 como consecuencia del Convenio de Lomé firmado por la entonces Comunidad y cuarenta y seis países, desde entonces llamada ACP, en general antiguas colonias de los nueve Estados miembros que entonces componían la Comunidad Europea. Integrada por representantes en número igual, del Parlamento europeo y de los Parlamentos nacionales de los países ACP, esta Asamblea fue cumpliendo su papel efectuando el seguimiento e impulsando el cumplimiento de los sucesivos Acuerdos de Lomé. En el año 2000 y ya con un Parlamento de la Unión Europea con representación de quince Estados y un grupo ACP de cerca de ochenta, se ha firmado el Tratado de Cotonou que consagra a la Asamblea Paritaria, ahora llamada Asamblea Parlamentaria Paritaria, y eleva notablemente sus competencias en la promoción de la democracia, el estado de derecho y el buen gobierno en el conjunto de países que conforman la comunidad UE-ACP.

Hay dos organizaciones más a las que parece pertinente referirse en este ya largo listado de iniciativas de cooperación o de actuación internacional de Parlamentos y parlamentarios, surgidas entre los años 50 y el final de los ochenta.

La primera, aparecida en 1967 bajo las siglas de Asociación Internacional de Parlamentarios de Lengua Francesa jugó un papel interesante preconizando la constitución de una institución interestatal- intergubernamental de la francofonía. En su caminar a lo largo de sus tres décadas de existencia la Asociación cambió varias veces de nombre hasta convertirse por último en la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía con una

relación institucional con la por fin formalizada Agencia Intergubernamental de la Francofonía. Su importancia fue reconocida por varias Cumbres de Jefes de Estado de esta comunidad o incluso quedó plasmada en la «Carta» adoptada en Hanoi en 1997. Su papel, aparte de mantener lazos de amistad entre un número significativo de parlamentarios que se expresan en Francés y en representación de sus pueblos respectivos, se ha centrado en debatir sobre temas interesantes y de actualidad y en trasladar sus recomendaciones a la Cumbres y otras reuniones de dirigentes políticos de la comunidad internacional de habla francesa. No menos interesante ha sido la labor de esta Asamblea en el tema de la formación de expertos y funcionarios de los Parlamentos concernidos, propiciando también la mayor experiencia y mejor equipamiento de las Cámaras en cuestión y de sus parlamentarios, para así cumplir más adecuadamente su función.

Por último traemos a colación la Organización llamada «Parlamentarios para una Acción Global» creada en 1978 y que es bastante característica de iniciativas que han proliferado aquí y allí aunque la mayoría han desaparecido tras una existencia más o menos efímera, mientras que ésta ha sabido sobrevivir al curso de los acontecimientos hasta nuestros días.

En realidad es una especie de foro de parlamentarios preocupados por grandes problemas de la Humanidad, que se reúnen aquí y allí para discutir cuestiones que figuran también entre las prioridades de la agenda de las Naciones Unidas. No están demasiado claros los intereses que puedan haber estado detrás de la creación ni del mantenimiento de ésta y de otras asociaciones parecidas. Como tampoco ha sido mucha la transparencia en cuanto a la financiación de sus actividades. En éstas puede haber habido parlamentarios bienintencionados y otros que se han aprovechado para su propia promoción personal. Si acaso, alguna de las reuniones y sus conclusiones han sido de utilidad para la reflexión que sobre los mismos temas llevaba a cabo la ONU. Y también puede haberse justificado la existencia de estas organizaciones como foro de encuentro, muy al principio de su vida, entre parlamentarios del Este y del Oeste que no andaban sobrados de semejantes oportunidades para conocerse y preparar juntos un futuro compartido. Pero eso se acabó cuando finalizó la era de la confrontación de bloques, por lo que a veces se hace poco comprensible el mantenimiento de estructuras que apenas si se entienden como no sea

por el instinto de supervivencia de las pequeñas burocracias sobre las que se asientan.

IV. EL ÉXITO DE LA DEMOCRATIZACIÓN; DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y PROLIFERACIÓN DE NUEVAS INICIATIVAS INTERPARLAMENTARIAS

A principios de los años 90 cristalizó definitiva e irreversiblemente un proceso que ya venía gestándose desde finales de la década anterior y que había de precipitarse con el desmoronamiento del comunismo en la Unión Soviética, el subsiguiente desmantelamiento de la propia URSS y la disgregación y efectiva desaparición del bloque que Moscú había venido encabezando durante más de cuarenta años. Son muchos los factores que intervinieron en este proceso que muy pocos analistas se habían atrevido a predecir: pero uno de ellos fue la efectiva movilización de parlamentarios en una serie de países, incluida la propia Unión Soviética y el bloque liderado por ella y que identificaron sus aspiraciones de libertad y progreso con la superación del orden mundial de la confrontación Este-Oeste.

En cualquier caso, y más allá de cualquier digresión especulativa, en un espacio de tiempo sumamente breve, nos encontramos con que había desaparecido la Guerra Fría y el orden mundial al que nos hemos venido refiriendo. Automáticamente, para cualquier responsable político, y más precisamente para los miembros de la comunidad parlamentaria internacional, a los que la nueva situación, pese a haber estado trabajando por su llegada, había pillado un tanto de improviso, se iba a plantear el reto de imaginar, proponer y lanzarse a la construcción de un orden mundial diferente y mejor que el anterior, donde inmediatamente se pensó que lo mucho que debería ahorrarse en gastos armamentísticos, podría dedicarse a mejorar efectivamente la condición social en que vivía una gran parte de la Humanidad. Luego la cosa iba a resultar mucho más compleja que todo eso.

Lo que sí se pudo comprobar apenas en espacio de meses fue un fantástico estallido de libertad en muchos territorios en que la gente había vivido largamente sin conocer lo que era el poder expresarse, organizarse y administrarse en condiciones normales, es decir libremente. Países enteros y sus respectivos pueblos se encontraron en una situación nueva, mucho más feliz, pero también más complicada, al tener que asumir responsabilidades y decisiones que, antes, otros tomaban por ellos.

Por lo pronto dos cuestiones iban a quedar meridianamente claras y ambas iban a tener consecuencias de hondo calado para lo que hace a la vida de los Parlamentos. La primera fue la convicción generalizada y prácticamente no contestada por nadie de que la democracia era la única forma civilizada para el gobierno de cualquier comunidad. La única forma digna, pero también la única forma eficaz de cara a producir el progreso social a que todos aspiramos. A partir de este momento a nadie se le ocurrió ya seguir proponiendo fórmulas autoritarias o totalitarias de uno u otro tipo, como había sido el caso en décadas anteriores. Es decir que la democracia de pronto apreció en la conciencia social universal como fórmula de gobierno que no tenía alternativa digna de ese nombre, entre otras razones porque lo sobradamente comprobado era el fracaso de todos los demás esquemas ensayados hasta la fecha.

La segunda conclusión a la que pareció llegarse fue la identificación de democracia con la existencia de un Parlamento que responda a los conceptos enunciados en las primeras líneas de estos comentarios: representación de la soberanía nacional, elecciones libres, pluralistas y por sufragio universal, responsabilidad legislativa plena y poder de control efectivo sobre la gestión del Gobierno de turno. Quedó así definitivamente asentado que acaso el Parlamento sea toda la democracia: hacen falta otras cosas; pero sin auténtico Parlamento, no hay democracia que valga.

Estas dos circunstancias iban a tener una repercusión inmediata en la situación que se estaba produciendo en una serie de países y de alianzas surgidas del desmantelamiento de la URSS y de la libertad de acción reconquistada por Estados que habían tenido poca, encorsetados en el bloque del Este, pero también a veces en el propio bloque occidental. El hecho es que en espacio de dos o tres años se produjeron nuevas articulaciones de cooperación entre Estados; y en todas ellas fue característica inmutable el que junto a la estructura intergubernamental se instituyera una dimensión interparlamentaria. Con ello empezaba a resquebrajarse seriamente el viejo axioma ya aludido de que interestatal era sinónimo de intergubernamental con carácter exclusivo y excluyente.

La primera organización que se formó y que actuó en la clave que acabamos de describir fue la OSCE –Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa– que tomó el relevo al proceso CSCE, pero configurándose ya como estructura permanente, con sus correspondientes ór-

ganos y reglamentos. Su acta fundacional, la Carta de París, fue suscrita en 1990 por los Jefes de Estado o de Gobierno de 34 Estados, y en ella quedaba establecida la creación de una Asamblea Parlamentaria que nació oficialmente en Madrid y en 1991. Sus miembros eran y son delegados de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Organización que en la actualidad alcanzan el número de 56. La Asamblea Parlamentaria de la OSCE ha jugado un papel muy significativo, por ejemplo en procesos electorales en éste o aquel de sus territorios, donde misiones de observación y de valoración contribuyeron a conceder o no el reconocimiento debido a las elecciones en cuestión. También ha intervenido eficazmente esta Asamblea en el enfriamiento de tensiones o en la solución de contenciosos entre Estados miembros y en la negociación de acuerdos para resolver tales contenciosos. Casos notables son los de Armenia y Azerbayán con motivo de la situación en el Alto Karabaj.

No menos importante fue la constitución de la Comunidad de Estados Independientes, como organismo de coordinación y cooperación entre la mayoría de los países que habían resultado de la explosión de la antigua Unión Soviética. Aquí también en el propio Tratado Constituyente suscrito en 1992, quedó establecido como uno de los órganos fundamentales de la nueva Institución, su dimensión parlamentaria, conocida como Asamblea Interparlamentaria de la CEI con sede en San Petersburgo. Hoy, Parlamentos nacionales de once estados miembros de la CEI integran esa Asamblea que ha venido desarrollando una notable actividad, también en lo que hace al apoyo mutuo para la formación de funcionarios y de expertos parlamentarios en países con menor tradición en este ámbito. Pero no han sido menos interesantes, los esfuerzos llevados a cabo para coordinar políticas sociales, protección de derechos humanos y libertades fundamentales y actuaciones en lo que hace al derecho humanitario. La Asamblea ha mantenido por otra parte una fluida y permanente relación con los órganos ejecutivos de la CEI, propiciando decisiones importantes, en lo que se refiere por ejemplo a titulaciones académicas, equivalencia de estudios, becas universitarias, etc. Por otra parte la Asamblea mantiene relaciones cordiales y de intercambio de información con sus homólogas del Consejo de Europa o de la UEO y con otras instituciones interparlamentarias.

Asimismo de 1992 es la creación del Consejo de Estados del Mar Báltico que cuenta con doce países miembros: Dinamarca, Estonia, Finlan-

dia, Alemania, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, Rusia y Suecia; participa además en el Consejo la propia Comisión Europea con lo que se asegura la presencia institucional de la Unión Europea. Pues bien, también en esta institución funciona una Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico con delegaciones de los Parlamentos nacionales de los Estados afiliados al Consejo.

El año 1992 vivió una auténtica explosión de instituciones cada una de ellos con su correspondiente estructura parlamentaria. Otras a las que tenemos que referirnos es la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Cooperación Económica del Mar Negro (PABSEC en sus siglas inglesas). La Asamblea, compuesta por delegaciones parlamentarias de las Cámaras de Albania, Armenia, Azerbayán, Georgia, Moldova, Rumania, Rusia, Turquía, Ucrania, Grecia y Bulgaria, opera como órgano parlamentario del carácter consultivo de la propia Organización y como ésta tiene su sede en Estambul.

Junto a este repertorio de plataformas parlamentarias surgidas en los años 90 como órganos constitucionales de otras tantas instancias interestatales, es conveniente citar por lo menos tres iniciativas más, que aparecieron en este mismo período y que han servido de inspiración y modelo para operar en la cada día más intensa cooperación internacional entre Parlamentos y parlamentarios de diversos países.

Citaremos en primer lugar el proceso llamado CSCM, es decir de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo que se ha venido produciendo en el seno de la Unión Interparlamentaria y que desde 1992 ha supuesto una intensa actividad con grandes Conferencias cada tres o cuatro años y con otras más especializadas entre las reuniones principales. La CSCM agrupa a parlamentarios de los países ribereños del Mediterráneo, más representaciones de Jordania y Portugal. Presente está también el Consejo Nacional Palestino. La actuación se desenvuelve en tres grandes capítulos –o tres «cestas» para utilizar la nomenclatura al uso– de estudio, reflexión, debate y propuesta de iniciativas. El primero es el relativo a la cooperación en materia de seguridad; el segundo se ocupa de la cooperación económica, científica y técnica; y el tercero trata de temas sociales, culturales, de derechos humanos, emigraciones, etc. Este proceso, sumamente dinámico, tiene como antecedente a la CSCE y promueve desde su inicio el establecimiento de un Consejo del Mediterráneo,

de naturaleza interestatal, con el que se vaya articulando una región de paz, de estrecha cooperación en todos los terrenos, e incluso de integración socioeconómica, política e intercultural.

En el mismo ámbito territorial puede encuadrarse también el Foro Euromediterráneo creado como consecuencia de la Conferencia de Barcelona de 1995 y que reúne en números iguales a miembros del Parlamento Europeo y a parlamentarios nacionales de los países del Mediterráneo meridional y oriental que tienen acuerdos de asociación con la Unión Europea, lo que incluye también a delegados del Consejo Nacional Palestino.

No olvidaremos, por último en este recordatorio a una construcción diferente pero no por ello menos interesante: el Foro Parlamentario de Asia-Pacífico, fundado en 1993 a iniciativa del ex Primer Ministro de Japón, Yasuhiro Nakasone y que, con una estructura más fluida, agrupa a delegaciones de Parlamentos y también a parlamentarios que participan por su propia iniciativa. Aunque de manera informal, la APPF (en sus siglas inglesas) actúa en estrecha relación con el Consejo Económico Asia-Pacífico y en ella participan representantes de cincuenta y nueve Parlamentos de otros tantos países; asiáticos –como China, Japón o Indonesia–, latinoamericanos –como Chile, Colombia, Perú o México–, norteamericanos –como Estados Unidos y Canadá– o de Oceanía –como Australia, Nueva Zelanda o Micronesia–, e incluso europeos, como Rusia.

La aparición en la conciencia social y en el escenario internacional de tan numerosas instituciones o iniciativas interparlamentarias es apenas una de las pruebas de cómo fue ganando terreno a lo largo de la década de los noventa, lo que cada vez más se ha venido acuñando como el concepto de la «diplomacia parlamentaria». En definitiva, lo que estaba sucediendo era la evidencia generalizada de que en una perspectiva democrática elemental los Parlamentos no pueden quedar ajenos ni ausentes de lo que es el mundo de las relaciones internacionales: de la política exterior que cada vez tiene más influencia directa en los asuntos internos. Así se fue abriendo camino, la reivindicación por unos y la conquista por los más, de que se había acabado el tiempo en que eran los Gobiernos y sus diplomáticos los que hacían y deshacían con exclusividad en lo que se refiere a la política exterior. A partir de ya, ese derecho y esa responsabilidad iban a ser también compartidas con Parlamentos y parlamentarios, naturalmente siendo siempre deseable la mayor coordinación posible en-

tre Ejecutivos y Legislativos, dentro de cada Estado, de los que uno y otro forman parte y a cuyos intereses ambos representan y sirven con la misma legitimidad constitucional.

A título de ejemplo referiremos cuatro experiencias precisas vividas en el marco de la Unión interparlamentaria y en las que la diplomacia parlamentaria operó con gran eficacia, a veces abriendo paso a la diplomacia tradicional, y otras cooperando estrechamente con ésta desde el principio.

Recordaremos así en primer lugar cómo meses antes de la para muchos sorprendente Cumbre Reagan-Gorbachov en las costas de Islandia en 1986 se había producido un intenso trabajo preparatorio entre delegados del Congreso norteamericano y del entonces todavía Soviet Supremo de la URSS.

Y recordaremos los encuentros entre parlamentarios argentinos y británicos en sucesivas ocasiones unos años después de la Guerra de las Malvinas de 1982 en conversaciones que fueron decisivas para el restablecimiento de relaciones normales entre ambos países.

Ya hemos hablado antes del fundamental papel jugado por la diplomacia parlamentaria en la distensión producida en el conflicto entre armenios y azeríes en torno al contencioso del Alto Karabaj.

Y citaremos por último acaso el proceso más intenso e interesante: el producido en torno al conflicto del Oriente Medio, especialmente entre palestinos e israelíes. Con relación a este problema y a lo largo de varios años se fueron produciendo acercamientos y encuentros, primero entre israelíes y egipcios, luego con participación ya de delegados del Consejo Nacional Palestino, representantes del Parlamento jordano, e incluso en algún momento con parlamentarios sirios y libaneses. Aquellas reuniones, más tensas en un principio, arbitradas por delegados españoles, senegaleses, franceses, e italianos, pesaron mucho para que pudiera tener lugar la Conferencia de Madrid en 1991 y posteriormente las conversaciones de Oslo que definitivamente dieron paso al proceso de paz actualmente en marcha; y cuyo pulso convendría posiblemente retomar desde el plano interparlamentario, en momentos como los actuales en que la cosa parece torcerse, frustrando las perspectivas optimistas que llegaron a producirse hace poco tiempo.

De todos modos acaso lo más característico que se ha producido en la década de los noventa, acelerándose además en la segunda mitad de la misma y que traduce más claramente el fenómeno a que nos hemos venido refiriendo del salto de los Parlamentos a actuar en la vida internacional, es la auténtica pléyade de Conferencias de Presidentes de Parlamentos que se han producido en numerosos ámbitos territoriales.

De hecho, alguna de estas Conferencias ya habían iniciado su actividad, incluso en las décadas de los 70 y de lo 80. Pero si antes de los 90 se trataba de encuentros para desarrollar las relaciones sociales entre Presidentes, a partir de esa década y más aún en los últimos años de la misma fue cuando estos procesos pasaron a formalizarse, adquiriendo una entidad política mucho mayor, e incluso en muchos casos dándose en ellos la reiterada tentación de constituirse en estructuras permanentes con sus burocracias y sus presupuestos correspondientes.

Así, desde 1981, cada dos años se reúne la Conferencia de Presidentes de Cámaras Parlamentarias de los países miembros de la Unión Europea. Y también cada dos años y desde 1975 se celebra una Conferencia de Presidentes de las Cámaras de los países miembros del Consejo de Europa. Más o menos con igual periodicidad se han venido reuniendo desde 1995 Conferencias específicas de Presidentes de Parlamentos de los países ribereños del Mediterráneo. Y otro tanto viene ocurriendo desde 1983 –pero con mayor regularidad desde 1997– con Conferencias de Presidentes de las Cámaras Parlamentarias de Países Iberoamericanos, es decir de todos los de América Latina, España y Portugal. Ultimamente ha habido Conferencias de esta misma naturaleza para Presidentes de Parlamentos de África y para los de Asia. También en los últimos años viene celebrándose cada año una Conferencia de Mujeres Presidentas de Parlamentos nacionales, e incluso, a instancias del Senado francés se ha reunido en el año 2000 una primera Conferencia de Presidentes de las Cámaras Altas de todo el mundo.

Si tenemos en cuenta que con anterioridad, y sólo desde 1969 existía una única Organización que reunía regularmente a los Presidentes de sus Parlamentos, la de los Parlamentarios de la Commonwealth británica, y seguimos, aunque sea por encima, la enumeración de reuniones que se han producido en estos últimos años, acaso percibiremos la auténtica fiebre que se ha producido en los principales responsables parlamentarios de

cada país por conocerse mejor, por intercambiar información e impresiones, por coordinar actuaciones y, en definitiva, por afirmar lo que antes decíamos: que en la coyuntura actual, los Parlamentos tienen un papel significativo que cumplir en el escenario de la política internacional.

Esta toma de conciencia y esta movilización sin precedentes tienen ciertamente connotaciones muy positivas y esperanzadoras. Pero no es menos cierto que han producido una serie de solapamientos, de duplicaciones e incluso el peligro de volver a inventar varias veces lo que ya estaba inventado, de multiplicar organizaciones, administraciones y burocracias —con la consiguiente multiplicación también de gastos— y en definitiva de dar muchos palos de ciego producto de la mejor intención pero también de actuaciones escasamente o nada coordinadas, con objetivos poco definidos y en suma, operando con muy reducida eficacia.

V. LA NECESARIA RACIONALIZACIÓN: DEFINICIÓN DE OBJETIVOS Y COORDINACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA AVANZAR

Ante esta situación, por caótica, francamente insatisfactoria, se imponía la necesidad de una reacción racionalizadora y ésta se produjo en el seno de la misma Unión Interparlamentaria, ya desde mediados los años noventa. En efecto, éste fue el marco más indicado, y en todo caso aquél en que se inició el esfuerzo para racionalizar la multitud de iniciativas que iban apareciendo sin orden ni concierto, en el ámbito de la diplomacia parlamentaria, de modo que pudiera garantizarse la operatividad de la actuación de los Parlamentos en el terreno de la política internacional, ya por entonces convertida en un hecho consumado.

Para ello, lo primero fue el definir los objetivos que dichos Parlamentos debían proponerse con tal actuación; y luego tratar de coordinar ideas, esfuerzos y proyectos para que todo ello contribuyera a avanzar camino de esos objetivos que se hubieran fijado.

Asumiendo la responsabilidad que les correspondía y a lo largo de un complejo proceso de discusión y de convergencia los responsables parlamentarios reunidos en el seno de la UIP llegaron a describir los objetivos de la diplomacia parlamentaria, convirtiéndolos en el eslogan de «más democracia y mejor democracia para todos». Inmediatamente esta for-

mulación quedó explicitada en tres afirmaciones más de objetivos estratégicos a ir consiguiendo:

- Más Parlamentos y mejores Parlamentos
- Más paridad de géneros, también en la vida parlamentaria
- Orden mundial democrático y solidario

Conviene señalar que entre tanto en la propia Unión Interparlamentaria se habían producido transformaciones muy importantes, tanto en su propia estructura como en su representatividad. Así, paulatinamente había dejado de ser una asociación de parlamentarios para configurarse definitivamente y «de iure» como una Unión de Parlamentos, o más bien como la Unión de todos los Parlamentos nacionales del mundo. Esto iba a hacer posible que la UIP jugara el papel indispensable para desarrollar los conceptos antes formulados e iniciar la dinámica de su puesta en marcha.

No iba a resultar complicado profundizar en lo que se entendía por «más Parlamentos y mejores Parlamentos para todos». A este respecto los dirigentes parlamentarios asumían dos tipos de responsabilidades: primero la de contribuir a que la institución parlamentaria llegase a países y pueblos en los que aún no existía. Y en segundo lugar, se comprometían a ofrecer recursos y cooperación técnica para que esos Parlamentos operasen lo antes posible con eficacia y fluidez que les permitiera cumplir su función y además ganarse o mantener la confianza de los ciudadanos. Por cierto que dentro de este mismo compromiso estaba la necesidad de mejorar permanentemente la labor parlamentaria, también en países con más larga tradición al respecto. En particular se puso mucho énfasis en los esfuerzos a realizar para la fluida comunicación entre Parlamentos y sociedad, aprovechando para ello al máximo los recursos disponibles y las nuevas tecnologías.

La paridad de géneros, es decir la plena equiparación de la mujer en todos los ámbitos de actividad, también por cierto a la vida política e institucional, se presentó como una exigencia de pura coherencia democrática, pero también por lo escandaloso e inadmisibles que resulta a estas alturas el seguir derrochando la mitad de los conocimientos, energía, experiencia, etc. que atesora la Humanidad. En este terreno, como en otros, la Unión Interparlamentaria se aplicó la regla a sí misma propiciando numerosas actividades de concienciación y de movilización sobre

estas cuestiones y en particular dando rango estatutario a su Conferencia de Mujeres Parlamentarias. Además se ha venido desarrollando un intenso esfuerzo para apoyar y acompañar –e incluso para exigir un mayor impulso– a las iniciativas que en este terreno y en el de la igualdad de oportunidades o el de la lucha contra la discriminación por razón de sexo, se dan en marcos como las Instituciones Europeas o la propia ONU.

Mucho más complicado y mucho más absorbente iba a ser todo lo que hace a la implicación de la diplomacia parlamentaria en pos de un orden mundial democrático y solidario.

Todos parecían asumir que el vacío dejado en el funcionamiento de la comunidad internacional, al dejar de estar vigente el orden mundial de la confrontación de bloques, no se le estaba llenando de modo ni medianamente satisfactorio. Muchos, la gran mayoría, comprendían a su vez que el nuevo esquema que estaba empezando a operar con fuerza: el de un orden mundial unipolar y monopolístico, con un centro ocupado por los Estados Unidos y todos los demás países organizados como periferias, no sólo no era el más idóneo, sino que a medio plazo sería incompatible con las aspiraciones –con los proyectos– de dignidad, de autonomía y hasta de democracia que cada cual defendía para su propio país. Lo sería, incluso para aquellos Estados más desarrollados y que en el citado esquema aparecen como periferias más próximas al centro y en realidad como sucursales y agencias de éste.

El orden mundial democrático y solidario que iba esbozándose en las conversaciones y debates interparlamentarios era muy diferente: para empezar, se trataría de un orden multipolar. En él se daba un papel estrictamente esencial a las Naciones Unidas y a su universo. Pero inmediatamente se insistía en que eso requeriría unas Naciones Unidas bien diferentes: diferentes en el reconocimiento, el respeto, la credibilidad con que los Estados miembros tratasen a la ONU. Diferentes también las responsabilidades que se le encomendasen y los correspondientes recursos con que se le dotasen para cumplir el papel así encargado.

Las reformas del sistema de Naciones Unidas y de la propia ONU así preconizados eran pues muchísimo más profundas y ambiciosas que los modestísimos cambios puntuales actualmente propuestos por la propia Organización. De lo que se trataba y de lo que se trata es de caminar de

forma decidida por la vía de la desburocratización y de la democratización en profundidad de la Organización.

Fue de lo segundo, de la democratización de la ONU, de lo que se ocupó más la reflexión y la movilización en el seno de la Unión Interparlamentaria. Y las conclusiones fueron, entre otras cosas y muy principalmente, que es condición sine qua non para que las Naciones Unidas operen democráticamente, el romper de una vez por todas con el viejo axioma de que «interestatal» es sinónimo equivalente a «intergubernamental». Otra vez aquí, y operando en una perspectiva democrática, se apreció como necesario y urgente introducir una dimensión parlamentaria en la propia naturaleza de la ONU: en sus estructuras y en su funcionamiento, y junto a la dimensión intergubernamental que es la que ha ostentando de forma exclusiva la representación «de los pueblos del mundo» que constituyen las Naciones Unidas, durante todo el primer medio siglo de existencia de la Organización.

La visión que los Parlamentos han ido esbozando de esas renovadas Naciones Unidas incluye también un mecanismo fluido a establecerse para dar cauces de participación al tejido asociativo de la sociedad civil, cada vez más importante y cuyo papel merece toda consideración, por supuesto que no como alternativa a la instituciones básicas del Estado democrático, pero sí, ciertamente, como complemento a la acción de aquellas.

A partir de los planteamientos que acabamos de describir, pueden entenderse los esfuerzos realizados en los últimos años, por la comunidad parlamentaria mundial, esencialmente a través de la UIP, pero también por muchos Parlamentos nacionales como tales, para propiciar su involucración en la vida de todo lo que es el sistema de las Naciones Unidas.

Se ha mantenido, e incluso se ha incrementado una dinámica generalizada ya en décadas anteriores y que hace que algunas delegaciones nacionales de las que acuden a la Asamblea General de la ONU, incluyesen en su seno a algunos parlamentarios.

Incluso se ha pensado aprovechar la presencia de éstos –cada vez más nutrida– en Nueva York, para organizar reuniones de debates y encuen-

tros con los principales dirigentes de la Organización; y hasta para coordinar las actuaciones que parecieran posibles e interesantes en la propia Asamblea General. Por cierto que en ésta, y desde 1995 se ha venido debatiendo año tras año un informe del Secretario General, más y más favorable a nuestros puntos de vista y relativo precisamente a la cooperación entre la UIP y la ONU.

Es significativo también el papel que la comunidad parlamentaria mundial ha jugado ayudando a las Naciones Unidas en la preparación, en la realización, en las actividades paralelas y en el seguimiento de las grandes Conferencias organizadas por la ONU en torno a temas de fundamental importancia en la última década o poco más. Nos referimos a Conferencias como la Cumbre sobre la Situación de los Niños (Nueva York, 1990); la de Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); la de los Derechos Humanos (Viena, 1993); la de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); la Cumbre sobre el Desarrollo Local (Copenhague, 1995); la 4.^a Conferencia sobre la Mujer (Pekín, 1995); la 2.^a Conferencia sobre Poblaciones- Habitat II (Estambul, 1996), etc.

Pero la cooperación con el universo de las Naciones Unidas no se ha limitado a todo esto; ni siquiera tampoco solamente al apoyo militante de parlamentarios, de muchos Parlamentos nacionales y de la propia Unión Interparlamentaria a dos grandes iniciativas como son todo el proceso constituyente del Tribunal Penal Internacional o lo que hace a la Convención Internacional contra las minas anti-personas. Para ir potenciando de facto la dimensión parlamentaria en la propia identidad de las Naciones Unidas y su universo, la UIP, actuando como plataforma de coordinación de todos los Parlamentos del mundo ha ido firmando acuerdos específicos de cooperación, con la propia ONU en 1996, con la FAO en 1997, con la UNESCO también en 1997, con el PNUD en 1998 y con la OIT en 1999. Fruto de estos acuerdos han sido la creciente comunicación y presencia de parlamentarios en las principales actividades de todas estas agencias. Más específicamente, se han montado varias Conferencias propiamente parlamentarias, en cooperación con alguna de ellas como la que tuvo lugar en París, en colaboración con la UNESCO sobre «la educación, la ciencia y la cultura en los albores del siglo XXI», y la que junto con la FAO, se celebró en Roma, sobre «alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la alimentación, gracias a una estrategia de desarrollo sostenible».

También puede ser interesante subrayar el esfuerzo realizado en un número cada vez mayor de Parlamentos, presentado públicamente y contribuyendo con ello a su divulgación, el Informe sobre Desarrollo Humano que cada año publica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Quizás no esté de más reseñar como menos positiva, la actividad que con parlamentarios desarrolla desde hace años el Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas. Éste ha preferido mantener una especie de pequeño lobby parlamentario a base de relacionarse directamente con algún que otro representante en distintos Parlamentos nacionales, invitándoles a sus programas u otras actividades. Con ello se puede conseguir un cierto apoyo, e interés en ésta o aquella Cámara, pero no se avanza en dotar de una dimensión parlamentaria representativa en la Agencia en cuestión.

Retomando el hilo de nuestra exposición, sin duda el paso más trascendental que se ha dado por parte de la comunidad parlamentaria mundial para afirmar su vocación de asumir la responsabilidad que debe competir a los Parlamentarios en el terreno de la política internacional, ha sido el proceso que llevó a la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de todos los países del mundo y que tuvo lugar en relación con las celebraciones del Milenio, en la sede de la ONU en Nueva York, en agosto/septiembre del año 2000. La decisión de celebrar esta Conferencia se había adoptado en el seno de la UIP tres años antes y constituyó una auténtica prueba de fuego para poner en evidencia la madurez en la reflexión de los principales dirigentes parlamentarios de todo el planeta y su auténtica voluntad política de seguir adelante con el proceso de racionalización y de protagonismo necesario para conseguir la eficacia buscada en la práctica por la diplomacia parlamentaria.

Una vez lanzada esta iniciativa quedó constituido un Comité Preparatorio integrado por 19 Presidentes de otras tantas Cámaras de los países siguientes: Australia, Austria, Argentina, Bangladesh, Brasil, Canadá, Chile, Egipto, India, Italia, Jordania, Marruecos, México, Rumanía, Rusia, Sudáfrica, España, Suecia, Burkina Faso y Namibia. Además integraron este órgano el Presidente del Consejo y el Secretario General de la UIP complementando así una representación de Presidentes de los cinco continentes.

Dicho Comité celebró tres amplias reuniones en Viena, en Rabat y en el mismo Nueva York. La Conferencia fue un éxito rotundo, tanto por la respuesta de los Presidentes, acudiendo en un número que ni siquiera los más optimistas hubieran soñado nunca; y tanto por la solidez de las contribuciones y por el rigor de los debates. Acaso más aún porque al celebrarse pocos días después en el mismo hemisferio la Cumbre de Jefes de Estado del Milenio, estos recogieron muchas de las propuestas de la Conferencia Parlamentaria y reconocieron a ésta como un hito fundamental. El mismo reconocimiento hizo, todavía unos días más tarde la propia Asamblea General de la ONU al debatirse el informe del Secretario General de la Organización que ya describe a la UIP –la Unión de los Parlamentos del mundo– como un instrumento clave para el progreso, con responsabilidades insustituibles en el escenario de la política internacional.

VI. EL RETO EN EL PRINCIPIO DEL SIGLO XXI: DEMOCRATIZACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN

A lo largo del proceso que acabamos de describir, es decir en los últimos cuatro o cinco años del siglo XX, ha quedado pues de manifiesto, en forma ya incontrovertible que los Parlamentos tienen el derecho, la responsabilidad y hasta la obligación de intervenir como agentes activos en el terreno de la política internacional. Y es ésta una tarea que debe desempeñarse a dos niveles distintos, de forma complementaria. Responsabilidad, por una parte, de actuar en cada país, junto al Gobierno, cooperando con éste, pero también controlándolo y completando su actuación. Y por otra parte responsabilidad de actuar en coordinación con todos los demás Parlamentos para incidir y democratizar la política de las instancias hasta ahora intergubernamentales de ámbito subregional, regional o universal.

A decir verdad, en cada uno de los objetivos que se habían definido al iniciar la andadura, en la cresta de la ola de la democratización, el éxito obtenido ha sido diferente. Así, por ejemplo, cabe estar razonablemente satisfechos, comprobando como ha crecido el número de países en que elecciones libres han determinado la aparición de Parlamentos más representativos y que además han recibido un apoyo considerable de sus homólogos con más experiencia y tradición para asegurar la eficacia y el éxito de su gestión. De igual modo es esperanzador el esfuerzo iniciado por un número

notable de Cámaras, incluso entre las más veteranas para, compartiendo información y discutiendo iniciativas con otros Parlamentos, a menudo dentro de la misma región, pero otras veces en una interesante comunicación Norte/Sur, llegar a mejorar métodos y resultados, en particular en lo que se refiere a la comunicación con la ciudadanía y la opinión pública. A este respecto parece muy importante la comunicación informática que se ha establecido entre muchas instituciones parlamentarias de uno u otro ámbito, poniendo así al servicio del parlamentarismo y por ende de la democracia nuevas tecnologías que permiten obtener resultados espectaculares.

Menos satisfechos estamos del progreso realizado en el campo de la paridad de géneros, acaso porque nuestras previsiones eran más optimistas. No deja de ser sorprendente que en este campo subsistan colosales resistencias, con las que a menudo no habíamos contado. Es éste un capítulo del esfuerzo a realizar en pos de más y mejor democracia en el que uno puede estar disgustado por avanzar mucho más despacio de lo que sería lógico y necesario. Pero junto a esa irritación está la certeza de que en esta materia el éxito es sólo cuestión de tiempo; y naturalmente hay que mantener el esfuerzo y la presión. Pero aquí no hay preocupación a largo plazo: ni es posible retroceder, ni las propias mujeres dejarán de luchar contra una desigualdad que todos deberíamos sentir con auténtica vergüenza.

De todos modos, el mayor énfasis en la acción democratizadora de los Parlamentos se ha puesto en lo que hace a la política internacional y ha ido dirigido precisamente a la parlamentarización de las instancias internacionales. Y aquí hay que reconocer que se ha producido un nuevo fenómeno que ha obligado a desviar —a ampliar o a modular en todo caso—, respecto de los objetivos inicialmente fijados, la atención y la intención de quienes habíamos creído que lo esencial era impulsar un orden mundial democrático a base de hacer realidad, principalmente la dimensión parlamentaria de la ONU y su universo.

El nuevo fenómeno que ha habido que tener en cuenta no es ni más ni menos que la globalización. Conviene tener bien presente que fue la democratización del mundo la que hizo posible que naciera y creciera la globalización, probablemente incidiendo también para ello de forma considerable la irrupción de nuevas tecnologías, en el campo de la comuni-

cación, de la economía y en general, en la sociedad del tránsito entre los siglos XX y XXI.

El hecho que se puso en evidencia en la reflexión de muchos y en particular en la de los Presidentes de Parlamentos que preparaban su Primera Conferencia Mundial, fue que esta globalización nacida de la democratización, paradójicamente, y por la manera como venía operando, estaba amenazando con comprometer la democracia, la cohesión social e incluso la estabilidad del escenario internacional.

A esta evidencia se llegó comprobando como la globalización había afectado principalmente al mundo de la comunicación y al mundo de la economía, o más precisamente al mundo del mercado. En una fase anterior, y en toda una serie de países se había aceptado que el mercado era capaz de generar riqueza y hasta una cierta prosperidad. Pero también se había entendido que, dejado a su propia lógica natural, el mercado generaba grandes desigualdades, bolsas de pobreza, marginación y mucha exclusión social. De ahí que en la mayoría de las sociedades más avanzadas –las europeas, de forma notoria– se había establecido una serie de mecanismos capaces de supeditar el mercado a determinados criterios de índole social, previniendo o compensando las consecuencias negativas de dicho mercado y asegurando como prioridad fundamental la cohesión social.

El problema surgido con una tremenda fuerza en los últimos tiempos radica en que al globalizarse el mercado, por una parte están saltando en pedazos los mecanismos laboriosamente articulados para evitar sus peores consecuencias en cada país, o incluso en tal o cual estructuras de integración entre varios países como puede ser la Unión Europea. De modo que se están generando serias fisuras en la cohesión social de dichos países. Por otra parte, las consecuencias negativas del mercado –al globalizarse éste– se están trasladando fielmente a una dimensión planetaria, haciendo que tremendas y crecientes desigualdades, bolsas de pobreza, marginación y exclusión, afecten a países, regiones enteras e incluso continentes, como puede ser el caso de África.

Pero decíamos hace un momento que también la estabilidad parece amenazada de pronto por el maremoto de la globalización. En efecto, durante muchas décadas las fuerzas que vivían del mercado y de sus beneficios necesitaban de la fortaleza de los Estados y de la estabilidad mundial,

para asegurar el funcionamiento del sistema y garantizarse así el máximo de beneficios. Pues bien, hoy, en el nuevo marco de la globalización, esas mismas fuerzas ya no ven en el Estado un esquema de seguridad sino más bien una serie de trabas fiscales, logísticas y burocráticas al libre ejercicio de su actividad. De ahí que estén poniendo todo su poder en debilitar al máximo a los Estados, a sus estructuras y a sus competencias; por cierto que esto afecta también, naturalmente, al Parlamento como institución clave y dotada de grandes poderes que es dentro de cualquier Estado democrático y moderno.

Más sorprendente puede resultar el que las fuerzas a las que nos referimos parezcan preferir operar dentro de una cierta inestabilidad internacional –que sin duda piensan poder controlar– pero que en todo caso vienen propiciando como cuadro oportuno para evitar la transparencia y el control de su actividad.

Este análisis, o más bien esta constatación fue la que hizo variar ligeramente el ángulo en las prioridades de los Parlamentos cuando se proponían avanzar hacia un orden mundial democrático. Si en un primer momento el objetivo había sido la parlamentarización de las Naciones Unidas y su sistema, de pronto se hizo evidente que además, desde ya, en todo caso para conseguir tal objetivo, pero incluso para mantener estabilidad, cohesión social y democracia allá donde ya existe, era indispensable darse como prioridad matizadamente distinta la movilización dirigida a conseguir la democratización de la globalización.

Aquí, la reflexión, el debate y la dinámica que en forma acelerada se ha venido produciendo –también en el propio proceso de la Conferencia de Presidentes de todos los Parlamentos, en el 2000– ha fijado ya como objetivos estratégicos el conseguir sucesivamente la transparencia, el conocimiento, el control democrático y la orientación de la globalización, de modo que ésta en lugar de ser una amenaza para los intereses de la inmensa mayoría de la Humanidad, empiece a operar en provecho generalizado de tales intereses. A nadie se ocultará que esta operación, por más que aparezca como dramáticamente urgente y necesaria había de encontrarse también con grandes dificultades, con tremendas resistencias y con intereses adversos y sumamente poderosos, a los que objetivamente no conviene ni transparencia, ni conocimiento, y que tratarán de imposibilitar cualquier control u orientación, cuando puedan por medio del oscurantismo,

de la manipulación –suelen ser propietarios de fortísimos grupos de comunicación– y más allá, hasta invocando cínicamente a la libertad....

Los Parlamentos tienen –y van asumiendo– una enorme responsabilidad en este proceso. Ya hay, por cierto, una serie de pasos que se están dando, precisamente en dos direcciones complementarias: una es la propia parlamentarización de instituciones capaces de ordenar la globalización y la otra es la de propiciar la involucración del tejido asociativo internacional en la tarea de dichas instituciones.

Los primeros esfuerzos que parecen estar a punto de dar algunos resultados son los que se dirigen a la puesta en marcha de lo que debería ser la dimensión parlamentaria de la Organización Mundial del Comercio. Hay tres sujetos en conversaciones, dentro del campo parlamentario mismo para encontrar una fórmula idónea y que pudiera negociarse con la propia OMC: la Unión Interparlamentaria, el Parlamento Europeo y el Congreso de los Estados Unidos. La UIP ha descubierto aquí una carencia que debiera corregir lo antes posible para seguir en su línea de adaptarse a los cambios que imponen los tiempos: y es que al ser una Unión de Parlamentos nacionales no tienen en su estructura cabida como miembros de pleno derecho, Parlamentos de naturaleza supranacional como es el Parlamento Europeo. De ahí que éste aparezca por el momento como un socio necesario de la Unión Interparlamentaria –y no como parte de ella– a la hora de actuar cerca de la OMC. El Congreso de los Estados Unidos tiene la tendencia a operar por cuenta propia, mostrándose bastante reticente a embarcarse en operaciones iniciadas por otros actores. Su presencia, sin embargo, será indispensable a la hora de articular una dimensión parlamentaria de la Organización Mundial del Comercio, puesto que aquel país es fundamental en los procesos del comercio mundial y, en definitiva, en cuanto concierne a la globalización. Movilizar en la buena dirección al Congreso USA, y operar con flexibilidad y sentido común para hallar fórmulas de actuación conjunta, debe ser el criterio de la UIP y del PE en una dinámica que no admite retrasos. Por cierto que una OMC que tenga una rama parlamentaria, por lo pronto que siga y que marque de cerca su funcionamiento, representará ya un salto considerable en el camino que lleve a la democratización de la globalización. Este es ciertamente un proceso típico de aquellos en los que los Parlamentos han de trabajar en muy estrecha coordinación, pero también donde los propios parlamentarios deben buscar y conseguir el máximo apoyo y compromiso de

sus respectivos Gobiernos, e incluso el de los funcionarios internacionales que conforman la burocracia de la OMC.

En parecida tesitura y con idénticos objetivos se mueve la comunidad parlamentaria internacional respecto de otras instituciones con claras implicaciones o posible incidencia en la democratización de la globalización: nos referimos a las instituciones llamadas de Bretton Woods: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, etc. También en ellas es urgente ir produciendo una presencia interparlamentaria que posibilite un mejor conocimiento: la transparencia que permita el control democrático y la orientación de estos organismos.

Sinceramente, pensamos que éste es el gran reto del Parlamento –de los Parlamentos y de los parlamentarios– en estos primeros momentos del siglo XXI y del Tercer Milenio. Y es un reto al que tampoco se le debería intentar hacer frente solos, sino movilizándolo para ello a la sociedad. A la sociedad en cada país y a la opinión pública internacional. Para empezar ha de ser preocupación y compromiso de los Parlamentos el integrar en esta dinámica al tejido asociativo, a lo que algunos llaman la «sociedad civil». El esfuerzo más significativo será el que conduzca a establecer fórmulas eficaces de comunicación y de participación de ese tejido asociativo, en el control y la orientación de las instancias a que nos hemos venido refiriendo. Insistimos en que todo esto debe plantearse, naturalmente, no como una alternativa a la intervención de los Parlamentos, sino como un complemento coherentemente, flexiblemente coordinado con dicha intervención y enriquecedor de la misma. Esta tarea llevará a los parlamentarios a convencer a las organizaciones de la sociedad civil, para que asuman que no basta con denunciar y con protestar, y menos aún con hacerlo a través de métodos violentos que raramente recogen la comprensión y la solidaridad ciudadanas; que se trata de superar el estadio de la agitación para asumir un papel de participación y protagonismo responsables. Ciertamente todos habrán de esforzarse por abrir los cauces que posibiliten esa participación, y los Parlamentos muy en primera fila.

En esta situación y con estas perspectivas se inicia el Tercer Milenio. Y conviene tener presente que apenas si hubo en estos tres mil años de nuestra era poco más de un siglo de actividad parlamentaria, y apenas medio en la que los Parlamentos alcanzaron su madurez, y aún eso en una serie limitada de países. El final del siglo XX podrá caracterizarse algún día como

el momento de la Historia de la civilización humana en el que la actividad parlamentaria se generalizó en la práctica totalidad del globo y para la inmensa mayoría de la Humanidad. Además, entre otras cosas, porque el mundo se había convertido de verdad en la «aldea global», y porque la política internacional había dejado en consecuencia de ser «asuntos exteriores» para ningún país, también éste fue el momento en que la política internacional entró de lleno en las competencias de los Parlamentos, compartiendo éstos tal responsabilidad con los Gobiernos, pero también con una creciente involucración directa de las organizaciones ciudadanas, a nivel nacional o internacional.

Será necesario que este florecer de los parlamentos sea eficaz y se metabolice realmente en un florecer de la democracia. El reto, lo repetimos para terminar estos comentarios, es el de hacer que la democracia impregne también a la globalización. Esto no es un capricho ni el resultado de ninguna visión mesiánica. Es la conclusión racional a que se llega al entender de que en este mundo global sólo será posible vivir en libertad y en democracia, en progreso y en paz en tal o cual rincón, en tal o cual país, si esos mismos valores y esos mismos datos trascienden a ámbitos regionales y al universal. Es pues por coherencia, pero también por solidaridad y aún por el propio interés de cada cual por lo que hay que esforzarse por avanzar en el camino marcado. Y en éste a los parlamentarios les concierne hoy una responsabilidad posiblemente mayor que la que hayan podido tener hasta la fecha y a lo largo de toda su existencia. También para no defraudar la confianza en ellos depositada y que es la clave de la credibilidad del propio sistema democrático.

El objetivo fijado de democratizar la globalización aspira fundamentalmente a globalizar la cohesión social y a contribuir así al establecimiento de un orden mundial no sólo más democrático, sin también más justo, más solidario y por eso mismo, más estable. Ese, que es el desafío con que se enfrentan hoy los Parlamentos –y los parlamentarios– en su nueva y cada vez más reconocida competencia de actuar en el terreno internacional, es también la manera de entroncar con la vieja vocación parlamentaria de actuar en defensa y salvaguarda de la paz. Recordando siempre las palabras de Willi Brandt, por cierto, diputado muchos años y también Premio Nobel, quien ya nos advertiera que «la paz no lo es todo, pero sin la paz, nada es posible». Hoy como ayer; hoy como siempre.