

# La cooperación parlamentaria internacional en la era de la gobernanza global

## *International parliamentary cooperation in the global governance age*

José Guillermo García Chourio\*

### **Resumen**

El objetivo del trabajo es describir las características básicas que definen la cooperación exterior de los órganos legislativos como un conjunto diferenciado y específico de actividades derivadas del proceso de internacionalización de la institución parlamentaria. El marco conceptual de referencia es un conjunto de criterios teóricos extraídos de la doctrina sobre la cooperación al desarrollo, el neoinstitucionalismo y la teoría sobre la gobernanza. El análisis implica una aproximación empírica de carácter extensivo en torno a las diversas modalidades, sectores y ámbitos de la cooperación parlamentaria internacional para confirmar la hipótesis sobre la naturaleza propia que posee esta actividad en cuanto su origen y evolución. La conclusión principal del estudio es que este tipo de cooperación presenta dimensiones materiales que permiten distinguirla de otro grupo de actividades también de perfil internacional que realizan los cuerpos parlamentarios pero que son inmateriales y basadas en el diálogo, las cuales ha sido definidas popularmente como diplomacia parlamentaria en tiempos recientes.

**Palabras clave:** cooperación parlamentaria internacional, parlamentarismo internacional, diplomacia parlamentaria, parlamentos, gobernanza, relaciones internacionales.

### **Abstract**

This paper aims to make a description about elemental aspects that help to define the international parliamentary cooperation as a specific activities group, which has been resulting from internationalization process of legislative bodies. The framework theoretical of this analysis is founded on a series of concepts whose origins are in the international cooperation for development field, the institutionalism theory, and the global governance thesis. The main hypothesis of this work is that international parliamentary cooperation has very nature as international activity of legislative bodies. The methodological strategy of study consists in empirical review of approaches, matters and instru-

---

\* Doctor en Derecho Internacional por la Universidad de Santiago de Compostela y miembro del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, A. C., Madrid. Correo electrónico: estudiosdegobierno@gmail.com

ments that has been the international parliamentary cooperation since its inception. The overriding conclusion drawn from this research is that international parliamentary cooperation has a material dimension, which allows us to distinguish between the activity referred above and other international activities of legislative bodies, such as the inter-parliamentary dialogue, also called “parliamentary diplomacy”.

**Key words:** International parliamentary cooperation, international parliamentarism, parliamentary diplomacy, legislative bodies, governance, international relations.

## Introducción

El movimiento de internacionalización de los órganos legislativos a nivel mundial no sólo ha consistido en el despliegue de una actividad diplomática *sui generis* de los legisladores.<sup>1</sup> La otra gran manifestación ha sido la cooperación parlamentaria internacional. Dada la enorme interdependencia que existe entre ambos fenómenos es muy común que la literatura sobre el tema se refiera a ellos como uno solo. Sin embargo, son notables las características que distinguen a la cooperación exterior de los órganos legislativos frente a las actividades de diálogo y contacto internacional entre diputados o senadores que encierra el parlamentarismo internacional, mejor conocido, en términos figurativos, como diplomacia parlamentaria.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Véase Rabi Ray, *Parliamentary Diplomacy*, S. Chand & Co, Nueva Delhi, 1991; Heinrich Klebes, *Diplomafia parlamentarã*, Institutul Român de Studii Internaționale, Bucarest, 1998; Victor Duculescu, “Parliamentary Diplomacy: Distinctive Features” en *Romanian Journal of International Affairs*, vol. v, núm. 1, 1999, Institutul Român de Studii Internaționale, Bucarest, pp. 40-46; Olivier Masseret, “Une diplomatie parlementaire pour le Tibet? 10 ans d’action” en *Revue d’histoire diplomatique*, vol. 115, Éditions A Pedone, Francia, 2001, pp. 351-374; Gabriel Elorriaga Fernández, “La diplomacia parlamentaria” en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 7-20; Lluís Maria de Puig, “International Parliamentarism: An Introduction to its History” en *Parliaments, Estates and Representation*, núm. 24, Taylor & Francis Ed., Milton Park, 2004, pp. 13-62; Renzo Dickmann, “La «diplomazia parlamentare»: esperienze, limiti, prospettive” en *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, núm. 1, Franco Angeli Edizioni, Milán, 2005, pp. 5-44; Frans Weisglas y Gonnig de Boer, “Parliamentary Diplomacy” en *The Hague Journal of Diplomacy*, núm. 2, Koninklijke Brill Nv, Leiden, 2007, pp. 93-99; Olivier Costa, Clarissa Dri y Stelios Stavridis (eds.), *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013.

<sup>2</sup> Véase Vincenzo Guizzi, “La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti: la nuova dimensione internazionale del Parlamento Italiano” en *AA.VV., Divenire sociale ed adeguamento del diritto: studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. 1: Diritto Internazionale, Giuffrè Editore, Milán, 1999, pp. 229-249; Renzo Dickmann, “Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare” en Renzo Dickmann y Sandro Staiano (eds.), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l’esperienza dell’Italia: raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milán, 2008, pp. 611-638; Fabio Longo, “«Diplomazia parlamentare» y forme di governo” en Carmela Decaro y Nicola Lupo (eds.), *Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, pp. 375-386.

La cooperación como actividad actual de los órganos legislativos puede ser perfectamente definida desde la doctrina sobre cooperación internacional para el desarrollo. En primer lugar, porque el concepto, del mismo modo que:

El concepto de cooperación para el desarrollo no tiene una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar. La cooperación al desarrollo se ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de otros pueblos (...).<sup>3</sup>

En segundo lugar, porque la cooperación parlamentaria internacional es una actividad que con el tiempo ha alcanzado un cierto contenido técnico y especializado, lo que permite distinguirla como una labor específica del resto de tareas (principales y de apoyo) que realizan los órganos legislativos.<sup>4</sup>

Sin entrar a valorar si la cooperación internacional al desarrollo, en general, o la cooperación parlamentaria internacional, en particular, han sido actividades que han respondido en cada coyuntura a los fines que declaran perseguir, lo que interesa de ellas en esta ocasión son sus rasgos específicos. Con independencia de las formas en que ha sido empleada la cooperación internacional al desarrollo, lo importante a destacar de ella es que se trata de un recurso concreto con unas características básicas muy puntuales. Pese a que sus rasgos particulares hayan permitido diferenciar a este instrumento de otras tantas actividades internacionales, el mismo parece haber perdido su identidad en el ámbito de los parlamentos. Ello se ha debido en gran medida a que

<sup>3</sup> Alfonso Dubois, “Cooperación para el desarrollo” en Karlos Pérez de Armiño (coord.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 2000, p. 125.

<sup>4</sup> En este sentido se pronuncia Arguibay cuando señala que la cooperación internacional al desarrollo: “Es una actividad muy compleja ya que abarca distintas áreas de trabajo técnico, financiero, cultural, político, etc.,... [donde]... gobiernos, instituciones y asociaciones, ONGD o movimientos sociales de los países del Norte incardinan sus esfuerzos con sus homólogos del sur para contribuir e impulsar el DESARROLLO” (mayúsculas del autor). Véase Miguel Arguibay, “Cooperación para el desarrollo” en Gema Cerolio y Alicia López de Munain (coords.), *Diccionario de educación para el desarrollo*, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2007, p. 63. A esta definición se puede sumar lo dicho por Ianni, en torno a que la actual cooperación internacional para el desarrollo tiene “(...) una connotación más socio-política y centrada en los actores, muchos más números y diversificados tipológicamente de forma significativa en los últimos decenios. Este proceso inédito de pluralización, a menudo desordenada y fuente de superposiciones y paralelismos, se caracteriza por la emergencia de nuevas lógicas de acción que llegan, en algunos casos, a discutir el propio horizonte de la Ayuda, empeñándose en sustituir la relación vectorial ‘donante-beneficiario’ por la circular y horizontal de socios entre iguales unidos por un esfuerzo común para el desarrollo”. Véase Vanna Ianni, “Cooperación para el desarrollo” en IEPALA, *Diccionario crítico: conceptos y explicaciones sobre la cooperación internacional*, IEPALA Editorial, Madrid, 2013, p. 45.

el discurso académico y político que privilegia el uso recurrente del término “diplomacia parlamentaria” dentro del universo de los órganos compuestos por legisladores ha hecho cada vez más difuso lo característico de la cooperación parlamentaria internacional.

En este trabajo se describen los elementos esenciales que definen la cooperación exterior de los órganos legislativos como un conjunto diferenciado y específico de actividades dentro de lo que ha sido el fenómeno de internacionalización de la institución parlamentaria. Con el propósito de fijar los límites físicos de este tipo de cooperación, se intentará distinguirla de otras actividades parlamentarias de perfil internacional, como son, por ejemplo, las conferencias parlamentarias internacionales, las reuniones interparlamentarias y los llamados grupos de amistad. Siguiendo un conjunto de criterios teóricos extraídos de la doctrina sobre la cooperación internacional al desarrollo así como de otros, elaborados con arreglo a las teorías del neoinstitucionalismo y de la gobernanza, el análisis conlleva diferenciar dentro del propio género de la cooperación parlamentaria sus diversas modalidades, así como los sectores y ámbitos en los que se desarrolla.

### Los antecedentes teóricos de la cooperación parlamentaria internacional

Desde el punto de vista teórico, el concepto de cooperación parlamentaria (internacional) es una categoría de vieja data en comparación con la terminología que vendría décadas después para intentar hacer referencia a la faceta internacional de los cuerpos parlamentarios. Mucho tiempo antes de que se idearan conceptos como el del parlamentarismo internacional<sup>5</sup> o se reutilizaran términos como “diplomacia parlamentaria”, toda la actividad de naturaleza internacional de los órganos compuestos por diputados y senadores era definido como cooperación parlamentaria,<sup>6</sup> siendo

<sup>5</sup> Edoardo Vitta, “Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale” en *Revista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 10, Giuffrè Editore, Milán, 1960, pp. 25-96; Edoardo Vitta, *L'integrazione europea: studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea*, Giuffrè Editore, Milán, 1962. Sobre este libro hay una síntesis en español producida en el marco de las lecciones dictadas por el propio profesor Vitta en la xxii edición de los Cursos de la Universidad de Valladolid en Vitoria, las cuales fueron recogidas en los Cuadernos de la Cátedra “Dr. James B. Scott” a partir de la traducción hecha por el profesor Alejandro Herrero Rubio. Véase Edoardo Vitta, *La influencia del Derecho Público Interno sobre las organizaciones europeas*, Universidad de Valladolid, España, 1968. Consúltese también al respecto Alejandro Herrero Rubio, “xxii Curso de la Universidad de Valladolid en Vitoria” en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 21, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Francisco de Vitoria, España, 1968, pp. 68-83.

<sup>6</sup> Haciendo un balance en 2007 sobre los últimos 50 años de cooperación interparlamentaria en

necesario, sólo en algunos casos, agregar el prefijo “inter” o el adjetivo “internacional”, ya que a la vista de las respectivas tareas del Poder Legislativo, de alcance doméstico, se daba muchas veces por sobrentendido en la literatura y en documentos oficiales que esta actividad no habitual del parlamento era, por lo general, de carácter exterior.

Como concepto tradicional de la actividad internacional de los órganos parlamentarios, el término “cooperación parlamentaria” respondía en un principio a una realidad muy distinta a la actual, de promoción de líneas y programas de cooperación propios de los órganos legislativos y de mayor amplitud de actores en el desarrollo de las actividades de cooperación internacional de los parlamentos. Hace más de 100 años, en aquellos regímenes políticos donde existía una institución colegiada que cumplía la función de Poder Legislativo, su actividad internacional se circunscribía básicamente a formar parte de la Unión Interparlamentaria (UIP), siendo no pocas veces la asistencia regular de legisladores a las conferencias de este órgano la única muestra de supuesta cooperación parlamentaria internacional.<sup>7</sup>

La existencia de una organización internacional de composición parlamentaria con más de un siglo de historia revela, a primera vista, que la participación de los legisladores en el plano internacional no es un fenómeno reciente y que la conceptualización de dicha actividad internacional también es un hecho con cierta tradición. Tomando en cuenta dicha realidad, en este apartado se aborda el origen y la trayectoria inicial de la cooperación parlamentaria internacional como concepto básico que vino a englobar las primeras actividades desarrolladas por los legisladores más allá de las fronteras nacionales. Se sostiene que la actual sustitución que sufre este clásico concepto por empleo creciente en los últimos años de la categoría “diplomacia parlamentaria” es una de las consecuencias del escaso desarrollo teórico que ha tenido la cooperación parlamentaria internacional como objeto de estudio dentro de la doctrina de las relaciones internacionales.

Europa, Stefan Marschall ponía de manifiesto que las relaciones internacionales entre parlamentos no eran un fenómeno reciente y que toda la actividad internacional de estos órganos se había definido siempre como cooperación parlamentaria: “if one turns beyond the European Union, soon it becomes clear that the network building between parliamentary bodies is much older and that the roots of transnational parliamentarism go a longer way back into history. As a matter of fact, the oldest forum of parliamentary cooperation, the Interparliamentary Union (IPU) was funded as early as 1889”. Véase Stefan Marschall, *European Parliaments in Transnational Organization: Parliamentary Cooperation beyond the European Union*, paper prepared for the Conference Fifty Year of Interparliamentary Cooperation, 13 June, Bundesrat, organized by the Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín, 2007, p. 1.

<sup>7</sup> James Douglas, *A Century of Parliamentary Diplomacy: A Short History of the British Group of the Inter-Parliamentary Union 1889-1989*, Pentlands Publications, Londres, 1989, p. 3.

## La aparición y el desarrollo inicial de la cooperación parlamentaria internacional

El surgimiento de la cooperación parlamentaria internacional estuvo íntimamente ligado a la creación de la UIP en 1889. La aparición de esta organización fue lo que otorgó una dimensión internacional a las acciones desarrolladas por sus fundadores y miembros, que no eran otros que legisladores pertenecientes a distintos países europeos. La cooperación parlamentaria internacional nació como una iniciativa privada con una orientación pública. Fue un grupo de legisladores el que a finales del siglo XIX estableció una asociación internacional sin el apoyo directo de los respectivos Estados. Dicha asociación de composición parlamentaria surgió mucho antes que la Sociedad de las Naciones y funcionó, en la práctica, de forma autónoma durante los primeros años de existencia.

Hasta más o menos la segunda mitad del siglo XX, la cooperación parlamentaria fue una actividad cuya ejecución estaba totalmente en manos de legisladores, que la ejercían en el marco de la UIP.<sup>8</sup> No obstante, a partir de un mayor desarrollo organizativo de los órganos legislativos (no todos siempre constituidos de forma democrática), en la realización de las actividades internacionales se sumarían otros funcionarios parlamentarios, como letrados y personal de las áreas de documentación y archivo.<sup>9</sup> Con la venia de los órganos de dirección de las cámaras y, por ende, bajo orden o supervisión de los legisladores, entre las primeras actividades de cooperación internacional no realizadas en primera persona por diputados y senadores fue en muchos casos el intercambio de información y documentación legislativa entre bibliotecas parlamentarias.<sup>10</sup>

También las actividades diálogo de diputados y senadores en el plano exterior, a las que en la actualidad se les intentan dar otras categorizaciones, eran entendidas

<sup>8</sup> Yefime Zarjevski, *La tribune des peuples: histoire de l'Union interparlementaire 1889-1989*, Payot, Lausana, 1989, p. 23.

<sup>9</sup> John Priestman, "Relations entre les parlements nationaux et les assemblées parlementaires internationales" en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, núm. 123, Association des Secretaires Generaux des Parliaments, Ginebra, 1980, pp. 106-162.

<sup>10</sup> Gro Sandgrind, "Introduction: The Purpose, Present Situation, and Future of the Parliamentary Library" en *Library Trends*, vol. 58, núm. 4, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010, pp. 413-417. Véase también dentro de este mismo número monográfico sobre bibliotecas parlamentarias, Hermina Anghelescu, "Historical Overview: The Library Parliamentary from Past to Present", pp. 418-433. En ambos trabajos se destaca el papel jugado dentro de la "International Federation of Library Associations and Institutions" (IFLA) por la sección "Library and Research Services for Parliaments": "It was established in 1976 as a separate section (...) It serves as forum for librarians and researchers working in legislatures to share best practices on available information and knowledge to parliaments and to support the development of professional competency". Véase Gro Sandgrind, *op. cit.*, p. 415.

como cooperación parlamentaria internacional. Hace 100 años esta “cooperación” no pasaba de ser en su esencia simples encuentros políticos en el extranjero. Bajo el lema “la cooperación y la paz”, el desarrollo de algunas reuniones y contactos entre legisladores con vocación de internacionalistas de ciertos países europeos fue incluso un fenómeno que antecedió en décadas a la creación de la UIP.<sup>11</sup> Estos encuentros parlamentarios fueron los primeros pasos hacia el desarrollo e institucionalización del arbitraje internacional como mecanismo para la resolución de conflictos, campo de actividad en el que basaría su labor principal la UIP en sus inicios.<sup>12</sup>

En cuanto fenómeno primario, de lo que se convertiría muchas décadas después en una realidad universal llamada “parlamentarismo internacional”, durante el siglo XIX, los viajes de algunos legisladores ingleses al extranjero a reuniones y encuentros con sus homólogos de otras potencias e imperios europeos estuvieron entre las primeras actividades de diálogo parlamentario que sentaron las bases iniciales de las actividades de cooperación exterior de los cuerpos legislativos y la creación de las primeras instituciones internacionales compuestas por diputados y senadores de diversos países.<sup>13</sup> Sin embargo, ambos tipos de actividades, que en la actualidad pueden ser diferenciadas gracias a su notable desarrollo, fueron asumidas desde aquel entonces dentro de los círculos políticos y por la doctrina como cooperación (inter)parlamentaria.

Durante casi todo el siglo XX, y sin la comparecencia o peso en la literatura de otros términos que pudieran disputarle su posición como categoría teórica para resumir la actividad internacional de los órganos legislativos, la cooperación interparlamentaria acabó por convertirse en un concepto clásico, que ha sido utilizado en la actualidad por algunos autores como pivote para establecer una interpretación evolucionista de dicha actividad exterior en su intento por explicar el desarrollo de las nuevas manifestaciones del parlamentarismo internacional mediante la expresión “diploma-

<sup>11</sup> Entre algunos encuentros de los que se tienen registros históricos está la Conferencia Parlamentaria de Roma en el Palacio de Montecitorio el 19 de marzo de 1876 como parte de la llamada “rivoluzione parlamentare”, que supuso por primera vez en Italia el final de un gobierno como consecuencia de su desautorización por el parlamento y la Conferencia Parlamentaria de Viena en abril del mismo año, donde estuvieron presentes, además de diputados del Imperio Austro-Húngaro, parlamentarios y políticos de otros países europeos. Véase al respecto Alejandro Belaústegui Fernández, “Conflictos y arbitraje internacional en el siglo XIX. Arturo Marcoartu” en *El Ateneo*, Cuarta época, núms. 15-16, El Ateneo de Madrid, Madrid, 2006, pp. 7-13.

<sup>12</sup> Señalaba en 1934 Peter Munch, quien fuera entonces Presidente de la Comisión de Seguridad de Unión Interparlamentaria: “La Unión se ha consagrado principalmente a la causa del *arbitraje internacional*, y puede felicitarse de haber contribuido ampliamente al progreso de los procedimientos de solución pacífica de los conflictos internacionales, destinados a substituir a los argumentos de la fuerza representados por la guerra” (cursivas del autor). Véase Peter Munch, “Introducción” en Unión Interparlamentaria, *Cómo sería una nueva guerra*, Montaner y Simón, Barcelona, 1934, p. XVI.

<sup>13</sup> Ian Grey, *The Parliamentarians: The History of the Commonwealth Parliamentary Association, 1911-1985*, Aldershot, Gower, 1986; Lluís Maria de Puig, *International Parliaments*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2008.

cia parlamentaria”.<sup>14</sup> Estos estudios avanzan la idea de que la denominada diplomacia parlamentaria ha derivado de la cooperación interparlamentaria y se ha desarrollado en el marco de su institucionalización.<sup>15</sup>

Colocar en condición de variable independiente a la cooperación parlamentaria con respecto al parlamentarismo internacional supondría no sólo restar el carácter más bien de dependencia mutua que creemos existe entre ambos tipos de actividades, sino además significaría considerar la idea (no probada) de que en aquellos órganos legislativos con mayor desarrollo de actividades de cooperación internacional existe correlativamente una alta promoción de actividades de diálogo internacional entre parlamentarios. Pero más allá de que se esté en disposición de asumir todo ello, nada impide, en teoría, que se pueda plantear la relación también a la inversa y más aún cuando existe evidencia histórica que confirma que la cooperación interparlamentaria ha tenido tras de sí el contacto y el diálogo previo entre legisladores.

De todos modos, un posible debate sobre si situar a una u otra actividad como variable independiente pasaría a ser irrelevante cuando se asume, como subyace en mucha de la literatura sobre el tema, que las actividades de diálogo entre legisladores que definen al parlamentarismo internacional son también una forma de cooperación parlamentaria internacional. La manera indiscriminada en que la mayoría de los autores han abordado las actividades internacionales de los órganos legislativos y de sus representantes expone una especie de refundación de la cooperación exterior de dichos órganos al introducir el término diplomacia parlamentaria para referirse a esa cooperación. Este cambio sólo puede tener dos lecturas: la primera, ahora la cooperación parlamentaria internacional se denomina “diplomacia parlamentaria” o, la segunda, el nuevo contenido de la cooperación parlamentaria internacional es la reinventada diplomacia parlamentaria.

De tratarse de la primera lectura, estaríamos hablando de un problema de semántica, producto de la hegemonía discursiva alcanzada por el término “diplomacia parlamentaria” en el seno de los órganos legislativos y otras organizaciones compuestas por legisladores para definir sus actividades internacionales. Una cuestión que puede resolverse al situar los límites explicativos de dicho concepto en el ámbito de las instituciones parlamentarias. Si se diera el segundo caso, nos encontraríamos ante una

<sup>14</sup> Christian Poncelet y Raymond Forni (coords.), *La diplomatie parlementaire*, Colloque organisé par le Sénat, Centre de Conférences Internationales, Sénat, Assemblée Nationale, Paris, 2001; Stelios Stavridis y Roderick Pace, “Assessing the impact of the EMPA’s parliamentary diplomacy in international conflicts: contribution or obstacle?” en Gregorio Garzón Clariana (ed.), *Asamblea Euromediterránea*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 59-105.

<sup>15</sup> Stavridis y Pace han llegado a afirmar que: “(...) the institutionalization of interparliamentary cooperation shows that the international relations of parliamentary bodies have developed much further than ‘just’ traditional technical, financial and training cooperation...”. *Ibidem*, p. 69.



cuestión de fondo donde las actividades de diálogo entre legisladores en el plano exterior, con independencia de que se denominen “parlamentarismo internacional” o “diplomacia parlamentaria”, son vistas como actividades de cooperación internacional.

Esa concepción sobre la cooperación exterior de los órganos legislativos, que asume al parlamentarismo internacional como otra de sus actividades, tiene como punto de partida la misma visión evolucionista de la cooperación parlamentaria de la que hablábamos, basada en la idea de que ésta se ha transformado mediante el surgimiento de nuevos modos de interacción entre los parlamentos fundados en el diálogo, trazando casi de manera teleológica la tendencia: “from parliamentary cooperation to parliamentary diplomacy”.<sup>16</sup> Esta supuesta trayectoria de desarrollo de dichas actividades, que incluso contradice los inicios del parlamentarismo internacional,<sup>17</sup> es completada con la redefinición de toda la actividad internacional de los cuerpos legislativos con el nombre de “diplomacia parlamentaria”.

Es la situación opuesta a lo que sucedía hace más de un siglo, cuando sólo se usaba el término “cooperación parlamentaria” para hablar de toda la actividad internacional de los órganos legislativos, pese a que muchas de esta labor eran actividades de diálogo y contactos informales entre diputados y senadores en el extranjero. Se trataría pues, tanto antes como ahora, de una visión valorativa y sin mayor fundamentación empírica de las actividades parlamentarias internacionales, aunque no por ello carente de fuerza para construir y promover, como ocurre en la actualidad, una nueva perspectiva de la acción exterior de los Estados que engloba con el término “diplomacia parlamentaria” todas las actuaciones a nivel internacional de órganos legislativos, de sus miembros o de otras organizaciones y asociaciones –no estatales– compuestas por éstos.

## El estado actual del concepto de cooperación parlamentaria internacional

La fuerza discursiva alcanzada recientemente por el término diplomacia parlamentaria ha terminado por llevarse por delante al propio concepto de cooperación

<sup>16</sup> Vera Squarcialupi, *Parliamentary Diplomacy: The Role of International Assemblies*, Report Submitted on Behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations, Assembly of West European Union, Document A/1685 of June, Bruselas, 2000, p. 5.

<sup>17</sup> Según Stavridis, “Es importante empezar con una aclaración: la diplomacia parlamentaria es algo distinto de la cooperación parlamentaria. Existe una larga tradición de diplomacia parlamentaria que empieza de manera formal en 1889 con la institucionalización de la Unión Inter-Parlamentaria (...)”. Véase Stelios Stavridis, “El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona” en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 38/39, Universitat de València, España, 2002, pp. 5-15.

parlamentaria internacional, sin que ello haya supuesto un avance para entender las relaciones internacionales de los órganos legislativos. La perspectiva de agrupar todas las actividades internacionales de esos órganos bajo la reinención conceptual de una vieja categoría que explica el funcionamiento de la Asamblea de las Naciones Unidas<sup>18</sup> no ha hecho más que aumentar la ambigüedad de dicho concepto. El actual discurso, que considera todas formas de cooperación de los cuerpos integrados por diputados y senadores como diplomacia parlamentaria, no ha podido ocultar las inconsistencias teóricas y empíricas de dicha generalización. Éstas se han hecho evidentes cuando los estudios han intentado valorar el impacto de algunas acciones internacionales basada exclusivamente en el diálogo entre legisladores o entre sus respectivas instituciones. Un obstáculo ha sido encontrar la manera para evaluar el impacto de estas actividades en vista de algunas de sus características ontológicas: inmateriales, informales y etéreas.

Aunque la doctrina responsable de la redefinición del concepto de diplomacia parlamentaria ha elogiado la naturaleza informal, extraoficial y hasta individual de buena parte de la actividad internacional de los legisladores, ha tenido también que manifestar la imposibilidad de poder evaluar de modo objetivo el alcance de muchas de estas acciones. Esto pone al descubierto que las actividades de diálogo interparlamentario son un género distinto a las de la cooperación exterior de los órganos legislativos, cuyos atributos se acercan más a la naturaleza material y concreta que la literatura sobre diseño y evaluación de políticas de cooperación al desarrollo le atribuye a las actividades de asistencia y cooperación técnica.<sup>19</sup> En comparación con la cooperación internacional de cualquier cuerpo legislativo, la llamada “diplomacia parlamentaria” tiene sus limitaciones para ser reconocida como una acción planificada con base en una política o plan general establecido, que posee la cualidad de poder ser evaluado en todas sus dimensiones.

En vista de las limitaciones para valorar de manera objetiva el impacto de ciertas actividades parlamentarias internacionales, una interpretación más ajustada a la realidad es considerar que mediante el diálogo y el encuentro entre diputados y senadores en el plano exterior se abren espacios de oportunidad para establecer actividades de

<sup>18</sup> Dean Rusk, “Parliamentary Diplomacy. Debate *vs.* Negotiation” en *World Affairs Interpreter*, núm. 26, Los Angeles University of International Relations, California, 1955, pp. 121-138; Philip C. Jessup, “Parliamentary diplomacy: an examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations” en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 89, núm. 1, Académie de Droit International de La Haye, Países Bajos, 1956, pp. 185-319.

<sup>19</sup> Véase al respecto José Antonio Alonso y Paul Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Civitas, Madrid, 1999; Manuel Gómez Galán, *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo: el marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación*, Cideal, Madrid, 2006; Belén Sanz, *Evaluación en la cooperación para el desarrollo*, Escuela Diplomática, Madrid, 2007.

cooperación internacional de los órganos legislativos. En sintonía con esta visión, algunos autores, sin ahondar en las distinciones entre las actividades de parlamentarismo internacional y las de cooperación interparlamentaria, han señalado la potencialidad de las primeras (a las que, por supuesto, se refieren como el nombre de diplomacia parlamentaria) para avanzar en el desarrollo de las segundas.<sup>20</sup> También otros trabajos se han ocupado de abordar dicho tema de forma particular, concluyendo que la asistencia técnica legislativa es un instrumento que contribuye, entre otras cosas, a ampliar el marco de relaciones internacionales de los parlamentos.<sup>21</sup>

En medio de la misma discusión sobre las actividades internacionales de los parlamentos, algunos autores han planteado, aunque sin mayor profundidad, que existen distinciones entre las actividades de cooperación, debido a su componente técnico<sup>22</sup> y otras “acciones de contenido básicamente protocolario”<sup>23</sup> que también realizan dichas instituciones. Con un escaso alcance comparativo, estos estudios han mencionado ciertos rasgos de la cooperación parlamentaria como una actividad específica de los órganos legislativos, considerándola una labor más dinámica y profunda que otras actividades institucionales de éstos de naturaleza internacional,<sup>24</sup> muchas de las cuales son actos que exigen un determinado ceremonial que es parte del “protocolo oficial” del Poder Legislativo.<sup>25</sup>

Por otro lado están los trabajos que, a partir de definir las actividades del parlamentarismo internacional como diplomacia parlamentaria, exponen la particularidad de este tipo de actividades frente a otras labores de colaboración técnica desarrolladas por los cuerpos legislativos a nivel internacional.<sup>26</sup> De un modo indirecto,

<sup>20</sup> Frans Weisglas y Gonnig de Boer, “Parliamentary Diplomacy”, *op. cit.*, p. 94.

<sup>21</sup> Véase también Piedad García-Escudero Márquez, “Diplomacia y cooperación parlamentarias: las Cortes Generales” en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 18, Asamblea de Madrid, España, 2008, pp. 3-32, donde la autora afirma que: “(...) un instrumento de gran importancia para desarrollar la diplomacia parlamentaria lo constituye la actividad de cooperación internacional con otros parlamentos” (p. 26).

<sup>22</sup> David Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union, Ginebra, 2006.

<sup>23</sup> Ignacio Astarloa, “Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria” en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, Extraordinario, Corts Valencianes, España, 1998, pp. 113-144.

<sup>24</sup> Astarloa considera que la cooperación parlamentaria es “un ámbito más activo e intenso de relación que pueda servir para la mejora en el funcionamiento de dos o más instituciones parlamentarias, mediante el intercambio de experiencias, la reflexión conjunta o la puesta en común de medios personales y materiales”. *Ibidem*, p. 113.

<sup>25</sup> Blanca Cid Villagrasa, “El protocolo oficial” en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 15, Asamblea de Madrid, España, 2006, pp. 45-89.

<sup>26</sup> Mario di Napoli, *Parliamentary Diplomacy in Historical Perspective*, Paper presented at International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, Oslo, 11 de agosto de 2000; Stelios Stavridis, *Dialogue among Neighbours: The Parliamentary Dimension or How to Strengthen*

y sin terminar de establecer diferencias claras, esta línea de análisis da a entender que aquellas acciones de los legisladores o de sus órganos representativos las cuales se encuentran revestidas de informalidad, eventualidad y de protocolo, son algo totalmente distinto a la cooperación parlamentaria. No obstante, esta especie de prevención conceptual, implícita en los escritos, es al final descuidada durante la reflexión sobre las actividades internacionales de los órganos legislativos, con lo que en dichos estudios se termina hablando por igual de cooperación interparlamentaria o de diplomacia parlamentaria.

Debido a la falta de exhaustividad en los análisis, la literatura sobre el tema sólo ofrece escasos elementos de distinción entre las actividades del parlamentarismo internacional y las de cooperación parlamentaria. La enorme ambigüedad, de la que algunos se atreven a acusar al propio concepto de diplomacia parlamentaria<sup>27</sup> (pero, paradójicamente, no a cuestionar la redefinición a la que ha sido sometido para cambiar su significado) ha trastocado al concepto de cooperación interparlamentaria, que por mucho tiempo fue la categoría de referencia de las actividades internacionales de los órganos compuestos por diputados y senadores. En medio del escaso desarrollo teórico y de la poca claridad conceptual, se pueden resumir en tres los rasgos que al menos la doctrina ha presentado como particulares de dicha acción exterior de las cámaras legislativas.

El primero de los rasgos que definen a la cooperación parlamentaria es su carácter técnico, tanto en su desarrollo como en sus objetivos. Se trata de una labor sistemática con arreglo a cierta planificación que racionaliza las acciones en función de la asignación de unos recursos materiales, financieros y humanos, mediante los cuales se pretenden alcanzar ciertas metas prefijadas.<sup>28</sup> La segunda de las características que se puede sacar de la doctrina es el carácter formal y oficial que tiene dicha actividad, siendo esta una política de los órganos legislativos como institución. El tercero de los atributos de dicha política que nos dejan entrever los estudios al respecto es la existencia

---

*Cooperation between Parliaments, Civil Society and Academic Institutions with the Setting Up of a Network on "Parliamentary Diplomacy"*, Paper presented at the Forum Universitari de la Mediterrània, Tarragona, 2-3 de junio, 2005.

<sup>27</sup> Norbert Götz, "On the origins of parliamentary diplomacy" en *Cooperation and Conflict*, vol. 40, núm. 3, Sage, Suecia, 2005, pp. 263-279.

<sup>28</sup> Son precisamente estos criterios los que, por ejemplo, Flores destaca cuando hace su balance sobre la ayuda exterior española desarrollada por las instituciones oficiales a mediados del siglo xx: "(...) a la vista de la incapacidad financiera de la España de aquella época, de la carencia de una formulación de objetivos precisos, de la falta de experiencia en este campo y de la descoordinación administrativa, estas acciones aisladas no pueden considerarse como una política real de cooperación para el desarrollo" (p. 170). Elena Flores, "El parlamento y la cooperación para el desarrollo" en *Sistema*, núms. 127-128, Fundación Sistema, Madrid, 1995, pp. 169-180.

de un donante y un beneficiario que marca, por lo general, de manera vertical, el conjunto de las acciones.<sup>29</sup>

Partiendo como base de tales rasgos sobre la cooperación parlamentaria manejados por la literatura que, en realidad, son comunes a cualquier ámbito y sector de la cooperación al desarrollo, en la siguiente sección abordaremos en detalle, y con ayuda de la comparación, los elementos que definen propiamente a la cooperación internacional de las instituciones compuestas por diputados y senadores. Se intentará devolverle su naturaleza específica como política institucional de los órganos legislativos frente a las actividades del parlamentarismo internacional, cuya referencia dentro de la doctrina a través del término “diplomacia parlamentaria” ha ensombrecido los límites que separan, en medio de su indiscutible interdependencia, un tipo de actividad de la otra.

### La cooperación parlamentaria internacional como política institucional de los órganos legislativos

En comparación con el desarrollo reciente de ciertos “*parliamentary agents and parliamentary structure*”,<sup>30</sup> calificados como diplomacia parlamentaria, la cooperación internacional desde los órganos legislativos es una actividad de gran tradición institucional.<sup>31</sup> Muchos años antes del establecimiento y la proliferación en estos órganos de algunos canales para las actividades del parlamentarismo internacional, como por ejemplo los grupos de amistad, la mayor parte de la colaboración entre instituciones como ya se había adelantado, estaba circunscrita a las bibliotecas y servicios de investigación y documentación legislativa de los parlamentos.<sup>32</sup> Durante décadas, la

<sup>29</sup> Véase Martine Sirois, *La coopération interparlementaire: la contribution de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Montréal, 2010, en concreto el capítulo 2.

<sup>30</sup> Véase Norbert Götz, “On the origins of parliamentary diplomacy”, *op. cit.*, p. 265. Götz considera como opción razonable una definición amplia del concepto de diplomacia parlamentaria donde, respectivamente, los legisladores y las instituciones internacionales compuestas por éstos son agentes y estructuras de este tipo de diplomacia, que ha evolucionado del campo de los organismos internacionales integrados por diplomáticos al ámbito de los órganos conformados por legisladores.

<sup>31</sup> Desde su experiencia como parlamentarios, Weisglas y de Boer han señalado que el estadio actual de desarrollo de la: “Parliamentary diplomacy is only in its infancy and, needless to say, it still faces numerous problems. Parliaments are relatively weak actors in the international arena when compared to governments, NGOs and businesses”. Véase Frans Weisglas y Gonnice de Boer, “Parliamentary diplomacy”, *op. cit.*, p. 97.

<sup>32</sup> Philip Laundry, *Parliamentary Librarianship in the English-Speaking World*, The Library Association, Londres, 1980, en especial el capítulo 9 “Automation and international co-operation”, pp. 77-84. Véase también al respecto “Les bibliothèques parlementaires: numéro monographique” en *Documentation et Bibliothèques*, vol. 47, núm. 4, Association pour l'Avancement des Sciences et des Techniques

transferencia y el intercambio de documentación sobre la elaboración de leyes y técnicas de debate, en el marco de la denominada “cooperación interbibliotecaria”, ha sido una de las principales áreas de la asistencia internacional entre los cuerpos legislativos.<sup>33</sup>

Aunque podría argumentarse que dicha labor de cooperación se ha intensificado en los últimos años a partir del uso de nuevas tecnologías basadas en la telemática y la ofimática, su institucionalización precede a tales innovaciones, así como a los actuales procesos globalizantes de naturaleza política y administrativa que dentro de la gestión de los órganos legislativos han dado pie a otras actividades internacionales y a la creación de novedosas estructuras para su desarrollo. Bastaría con tomar el caso de cualquier congreso o asamblea nacional de alguna de las democracias consolidadas en Occidente para identificar, dentro de su estructura organizativa, la dimensión internacional que han alcanzado desde su establecimiento las bibliotecas y los servicios de investigación legislativa a través del intercambio de información parlamentaria y de la asistencia técnica y documental con instituciones similares de otros países.<sup>34</sup>

Las relaciones –diplomáticas–, establecidas entre los países por los respectivos sujetos estatales del poder ejecutivo con capacidad de representación en el plano internacional, han sido desde el principio el marco institucional para el desarrollo de la cooperación parlamentaria internacional como una política de transferencia de conocimiento especializado entre los órganos legislativos. Dando por descontando las particularidades que en cada caso tiene esta condición de subordinación que expone el Poder Legislativo frente al poder ejecutivo para el desarrollo de relaciones internacionales, en este apartado se definen los atributos que hacen de la cooperación parlamentaria internacional una actividad institucional de los órganos legislativos completamente diferente a otras labores auxiliares que éstos realizan como organización.

---

de la Documentation, Montréal, 2001, en concreto los artículos siguientes: Hugh Finsten, “Les services de recherche parlementaires”, pp. 153-157; Jean-Antoine Milogo, “Les bibliothèques parlementaires des pays en développement: état liex et programmes d’aide”, pp. 175-180.

<sup>33</sup> Luisa Orera Orera, “Reflexiones sobre el concepto de biblioteca” en *Cuadernos de documentación multimedia*, núm. 10, Universidad Complutense de Madrid, España, 2000, pp. 663-676; Felipe Meneses Tello, “La composición orgánica de las bibliotecas parlamentarias: una perspectiva global” en *Investigación Bibliotecológica*, vol. 22, núm. 46, UNAM, México, 2008, pp. 187-222.

<sup>34</sup> Véase Richard Paré, “La cooperación regional y global del futuro entre bibliotecas parlamentarias” en *63rd IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Dinamarca, 1997; Wojciech Kulisiewicz y Barbara Karamac, “Relaciones y cooperación entre las bibliotecas legislativas en la comunidad europea” en *66th IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Jerusalén, 2000.

## Las dimensiones políticas y técnicas de la cooperación parlamentaria internacional

La cooperación parlamentaria en sus distintas áreas (bibliotecaria, jurídico-legislativa) se ha caracterizado por ser un producto institucional elaborado por los órganos legislativos. A diferencia del parlamentarismo internacional, que podría ser desarrollado por cualquier legislador gracias a su condición de representante político elegido por el cuerpo electoral, la cooperación parlamentaria es el resultado de un amplio esfuerzo organizativo de elaboración política de los órganos legislativos. Esto no quiere decir que ciertas actividades del parlamentarismo internacional no sean también el resultado de las mismas dinámicas que sigue una política pública; pero no siempre es así, como sucede, en cambio, con el caso de la cooperación parlamentaria. Esta última lleva la firma de la institución que la desarrolla, al implicar en las distintas fases del proceso una variedad de recursos de los congresos o asambleas nacionales, mientras que algunas actuaciones a nivel internacional de diputados y senadores pueden ser aisladas y no formar parte de ninguna política de dichos órganos ni mucho menos de representar a éstos o al Estado al que pertenecen.

En su organización y desarrollo, la cooperación internacional de los órganos legislativos presenta una naturaleza no restrictiva como labor en la que puede participar un conjunto de funcionarios y agentes tanto parlamentarios como extraparlamentarios. Más allá de la lógica participación de diputados y senadores en la transferencia e intercambio de conocimiento y experiencia sobre prácticas legislativas, la cooperación parlamentaria también implica la presencia de personal técnico para sistematizar mucho de ese conocimiento a transferir.<sup>35</sup> En este proceso participan tanto los congresos o asambleas nacionales, sus propios letrados, documentalistas, informáticos, etc., como, desde fundaciones académicas, algunos consultores externos a partir de la tercerización de ciertas actividades de cooperación que requieren un conocimiento altamente especializado.

No es sólo un asunto de desarrollo institucional entre uno y otro tipo de actividad. Dejando a un lado que la cooperación parlamentaria internacional es, en términos organizativos, una actividad con mayor trayectoria que el parlamentarismo internacional, está el hecho de que no todas las actividades de este último son siempre oficiales e institucionales. Por más que se plantee el diseño, como ya han venido haciendo algunos órganos legislativos, de una “política” o “programa” de diplomacia parlamentaria, siempre estará abierta la posibilidad de que algunas actividades del parlamentarismo

<sup>35</sup> Véase Philip Laundy, *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Aldershot, 1989, en concreto el capítulo 8 sobre “Staff and Services”, pp. 123-128.

internacional se realicen al margen de la política establecida por dichos órganos en esta materia, ya que los diputados y senadores son en sí mismos actores sin limitaciones reales (e incluso legales) para desplegar ciertas actividades internacionales<sup>36</sup> que, de hecho tenderán a presentar un carácter “parlamentario” por la condición básica de éstos como legisladores.

Las actividades de cooperación parlamentaria internacional no son actos aislados o particulares de algún legislador o de un grupo de éstos. En ellas hay una ordenación, que puede responder a convenios, acuerdos o programas específicos de colaboración y asistencia, suscritos o fijados por un congreso o asamblea nacional con órganos legislativos de otros países.<sup>37</sup> Esta ordenación también puede responder a una política más amplia de cooperación de un Estado, producto de obligaciones adquiridas a nivel internacional.<sup>38</sup> Dentro de estos acuerdos y compromisos formales hay términos de referencia de la cooperación en torno a sus objetivos, acciones y recursos cuya estipulación es fundamental para configurar las políticas, planes y estrategias, que orientarán al final la transferencia o el intercambio de algún tipo de activo o capital (financiero, administrativo, intelectual, etc.) entre las partes.

Contrario a la lógica discursiva y de acción comunicativa (instantánea y abstracta) que rodea muchas veces a las actividades del parlamentarismo internacional (en los viajes y visitas de diputados y senadores al exterior, en las reuniones interparlamentarias, etc.), la cooperación parlamentaria presenta una dimensión concreta, donde el denominador común es la existencia de un activo específico (bien o servicio) que es transferido o intercambiado dentro de las actividades de asistencia y colaboración entre congresos o asambleas nacionales, lo que encierra al final un esquema de interacción entre un emisor de la ayuda y un receptor de la misma. Dicha transferencia de capital, aunque no excluye la posibilidad de ser recíproca, (estableciendo un esquema

<sup>36</sup> Un caso emblemático en este sentido representó la labor internacional desarrollada por el congresista estadounidense Charlie Wilson dentro de lo que fue la operación encubierta “Cyclone”, realizada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) entre 1979 y 1989 para armar a los muyahidines durante la intervención soviética en Afganistán. Véase George Crile, *Charlie Wilson's War: The Extraordinary Story of the Largest Covert Operation in History*, Atlantic Monthly Press, Nueva York, 2003. Hay una edición en español: *La guerra de Charlie Wilson*, Almuzara, Córdoba, 2008. También puede consultarse Robert Johnson, *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006, específicamente las pp. 285-286.

<sup>37</sup> Celia Quispe, “La cooperación interparlamentaria en América Latina” en *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. 2, núm. 2, Instituto de Estudios Políticos Andinos, Perú, 2012, pp. 64-75.

<sup>38</sup> Antonio Fernández Tomás, *La celebración de tratados bilaterales de cooperación por España: una síntesis de la práctica contemporánea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994; Helena Ancos Franco, “La instrumentación jurídica de la cooperación española al desarrollo: de los convenios de cooperación a las comisiones mixtas” en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 7, Wolters Kluwer, España, 2000, pp. 1271-1283.



horizontal de la ayuda), puede darse bien sea a través de acciones unilaterales concertadas de asistencia de un órgano legislativo hacia otro o bien mediante la cooperación conjunta de dos de éstos a favor de un tercero en el contexto multilateral que ofrecen las organizaciones parlamentarias internacionales.

En cuanto actividad de transferencia o intercambio de un capital concreto, la cooperación parlamentaria internacional se vale de ciertos circuitos institucionales, establecidos por y entre los distintos cuerpos parlamentarios, agencias de desarrollo, fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), para hacer circular, transferir o canjear activos sobre la base de finalidades muy específicas, que pueden ir desde reformar y mejorar el funcionamiento de estos órganos en particular hasta promover la socialización de valores democráticos en general.<sup>39</sup> Es una actividad de entrega y recepción de un producto o servicio concreto, cuyo impacto, con respecto a los objetivos perseguidos, puede ser valorado bajos los criterios clásicos de eficacia, eficiencia y efectividad que se aplican en la evaluación de cualquier política pública.

La prestación de un servicio concreto (asistencia técnica legislativa, observación electoral, formación de funcionarios, etc.) o la transferencia de bienes (becas, donación de documentación legislativa, etc.) que exponen las actividades de cooperación parlamentaria internacional requieren una serie de recursos específicos para su puesta en marcha, entre los que se encuentran los contactos internacionales que realizan los diputados y senadores a través del diálogo con sus homónimos de otros países. En este caso, el “diálogo parlamentario” es un recurso constructivo de las relaciones de cooperación, lo cual no significa que esa interlocución se constituya en el capital o activo de dicha labor, sino en un instrumento para viabilizar su desarrollo.

Un problema de base en la doctrina sobre actividades internacionales de los congresos o asambleas legislativas es que no distingue entre los productos y servicios (concretos) de la cooperación parlamentaria y los instrumentos o recursos (abstractos e informales) implícitos para el desarrollo de esa cooperación. La idea de entender el diálogo entre legisladores como un bien o servicio (transferible) de la colaboración entre organizaciones compuestas por éstos y no estrictamente como un factor de viabilidad de la misma ha sido uno de los fundamentos esenciales de gran parte de la literatura que traslada el término “diplomacia parlamentaria” al ámbito de los órganos legislativos obviando las distinciones que separan a la cooperación parlamentaria del parlamentarismo internacional.

<sup>39</sup> Véase al respecto François Ekoy, “L’Union interparlementaire et la coopération technique en Haïti” en *Bulletin de l’Union interparlementaire*, núm. 78, Union Interparlementaire, Ginebra, 1988, pp. 132-133.

## Las diferencias entre la cooperación parlamentaria internacional y el diálogo parlamentario internacional

A riesgo de ser considerada extremadamente materialista, la visión de entender la cooperación parlamentaria como una actividad donde está en juego la transferencia (mutua o no) de un activo concreto permite, sin embargo, establecer ciertas distancias con respecto a cualquier otra actividad política o estatal de corte contemporáneo (democrático-liberal), marcadas en la actualidad por la práctica de la colaboración en cuanto principio relacional de la gobernanza.<sup>40</sup> El desarrollo de estructuras de gestión relacionales, basadas en la colaboración de (y entre) múltiples actores ha convertido a la cooperación en un principio rector de muchas de las acciones de las organizaciones públicas, con lo que el propio concepto queda integrado dentro del conjunto de elementos teóricos que definen hoy las actividades de los Estados y muy en especial sus actividades diplomáticas.<sup>41</sup>

Pero el aspecto cooperativo que en algunas ocasiones pueden encerrar las actividades diplomáticas, tanto en su proceder como en su finalidad última (a favor, por ejemplo, del entendimiento y la paz entre las naciones), forma parte *stricto sensu* de una opción estratégica de acción de los Estados y de las organizaciones internacionales para buscar responder a ese objetivo superior de la paz en función de las circunstancias actuales.<sup>42</sup> Más allá de esto, la colaboración como elemento característico de ciertas actividades de los diplomáticos no es un factor que permita forzar una definición de la diplomacia únicamente por su dimensión cooperativa; como mucho, sirve para

<sup>40</sup> En español puede consultarse el libro compilatorio de Agustín Cerrillo Martínez (ed.), *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, en especial el trabajo de Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza”, pp. 171-194.

<sup>41</sup> Andrew Cooper, Brian Hocking y William Maley (eds.), *Global Governance and Diplomacy: World Apart?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008; Thomas Nowotny, *Diplomacy and Global Governance: The Diplomatic Service in an Age of Worldwide Interdependence*, Transaction Publishers, Nueva Jersey, 2011.

<sup>42</sup> Por cierto, ese componente cooperativo de la actividad diplomática ya estaba presente en la noción original de diplomacia parlamentaria planteada por Dean Rusk y teorizada por Philip Jessup hace más de medio siglo cuando éstos señalaban, respectivamente, que la combinación entre debate público y negociación son la base de la estrategia cooperativa de construcción del *voting bloc* en la Asamblea de las Naciones Unidas. En tiempos más recientes, ha sido precisamente, ese perfil cooperativo el que, para algunos autores, explica la vigencia aún de este tipo de diplomacia, ya que, como afirma Matilde Eiroa “(...) el uso cada vez más extendido de ésta se debe a que la política internacional se ha vuelto más cooperativa, especialmente en algunas instituciones como la Unión Europea, donde se ha establecido un ámbito político a medio camino entre lo nacional y lo internacional” (p. 316). Véase Matilde Eiroa San Francisco, “Diplomacia parlamentaria” en Juan Carlos Pereira (coord.), *Diccionario de las relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Madrid, 2008, pp. 315-316.

identificar uno de sus componentes más importantes, en todo caso, derivados de la evolución de la actividad misma.

En una época de enormes interdependencias, donde, por lo general, la estructura y gestión del Estado se ven sujetas a procesos y dinámicas de cambio y actualización para integrar nuevos elementos que —en nombre del paradigma postburocrático— terminen haciendo de este un ente más cooperativo y relacional,<sup>43</sup> la literatura sobre las actividades parlamentaria internacionales ha venido planteando, en cambio, un desarrollo distinto y, en cierto modo, contradictorio de estas actividades. En vez de plantearse una trayectoria de renovación de lo tradicional a lo moderno de las diversas actividades de perfil internacional de los congresos o asambleas nacionales, la mayor parte de la doctrina, extrapolando el viejo concepto de diplomacia parlamentaria al ámbito de los órganos legislativos, tiende a considerar que la cooperación exterior que realizan dichos órganos se ha convertido en la actualidad en una actividad de vanguardia por haber adoptado más bien elementos clásicos de la diplomacia.

La acogida sin mayor vacilación del concepto de diplomacia parlamentaria dentro del mundo académico para señalar una supuesta actividad diplomática de los diputados y senadores ha olvidado que, en realidad, lo que dicho concepto define son los clásicos “*jeux parlementaires*” de los diplomáticos.<sup>44</sup> Ello ha supuesto el reciclaje de un término ajeno al avance real que en particular han tenido las actividades internacionales de los órganos legislativos. En medio de esta tendencia de reciclaje conceptual, los análisis no han reparado en el tránsito que ha habido desde los tradicionales encuentros entre legisladores que iniciaron la institucionalización del parlamentarismo internacional con la creación de la UIP hasta llegar al “*lobbying*” que en la actualidad practican a nivel internacional los legisladores.<sup>45</sup> Los estudios tampoco se han detenido en observar en el caso de las actividades de cooperación internacional la trayectoria de modernización que estas actividades han tenido en particular durante las últimas décadas.

Al haberse obviado en la generalidad de los estudios, que en el caso de los órganos legislativos no es la diplomacia la que se parlamentariza, sino el parlamentarismo el que se internacionaliza, ello ha impedido ver no sólo las propiedades de este fenómeno de internacionalización dentro de sus límites exactos, sino que el mismo también ha sido mezclado con el desarrollo particular que ha seguido la cooperación

<sup>43</sup> Joan Prast Catalá, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

<sup>44</sup> Michel Virally, *L'organisation mondiale*, A Colin, París, 1972, p. 173.

<sup>45</sup> David Coen y Jeremy Richardson (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 2009; Klemens Joos, *Lobbying in the New Europe*, WILEY-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, Weinheim, 2011, p. 12.

parlamentaria internacional como actividad específica, sujeta a factores y dinámicas propias de transformación. En esto, además, ha contribuido el enorme mimetismo con que se ha asumido el término “diplomacia parlamentaria” para definir toda la actividad exterior de congresos nacionales o asambleas legislativas, dejando sin efecto tanto los clásicos como los nuevos atributos de la cooperación que desarrollan estas instituciones.

Uno de esos nuevos atributos de la cooperación parlamentaria internacional, producto de su desarrollo y evolución reciente, se inscribe dentro de la actual tendencia gerencialista del *outsourcing*. Como ya se había mencionado, la tercerización de ciertas actividades de asistencia de los órganos legislativos es un aspecto tangible, así como viable dentro de la naturaleza no restrictiva de los actores (públicos o privados) que pueden participar en la cooperación internacional que, entre otros órganos del Estado, también realizan los congresos y senados. La presencia de fundaciones profesionales, *think tanks* y empresas consultoras en las labores de asistencia internacional de los parlamentos de se ha convertido en los últimos años en un rasgo corriente de la política de colaboración exterior de muchas instituciones compuestas por diputados y senadores.<sup>46</sup>

De ser una actividad que, hace más de un siglo, era realizada en exclusiva por legisladores, la cooperación parlamentaria internacional pasó de manera progresiva desde mediados del siglo XX a tener entre sus agentes a personal administrativo de los cuerpos legislativos y más adelante, en plena etapa finisecular, a incorporar, o mejor dicho, a externalizar, desde entonces y hasta la actualidad—mediante la subcontratación—algunas actividades y servicios de asistencia técnica en manos de fundaciones académicas privadas. De esta manera, dicha actividad del Poder Legislativo ha contado con una trayectoria de desarrollo institucional en cuanto a la amplitud de los posibles actores participantes que se convierte en un potente elemento diferenciador frente a las actividades del parlamentarismo internacional, cuyos únicos sujetos son los diputados y senadores.

Otra característica de la cooperación de los órganos legislativos que se ha venido perfilando con claridad durante los últimos años, pero en este caso a partir de la democratización de los sistemas políticos, es su desarrollo con actividad interna de los países. En comparación con las actividades del parlamentarismo internacional, que sólo tienen sentido dentro de una lógica exterior a los Estados, las actividades de cooperación de las asambleas legislativas pueden ser tanto de tipo internacional, como de tipo doméstico. Aunque el parlamentarismo internacional en su evolución también

<sup>46</sup> Everhard Voss, “La coopération interparlementaire” en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, núm. 182, Association des Secrétaires Généraux des Parliaments, Ginebra, 2001, pp. 287-291.

ha ido adquiriendo un carácter multinivel,<sup>47</sup> éste siempre se desarrollará de cara al exterior; en cambio, la cooperación parlamentaria puede estar limitada al ámbito interno y hasta subnacional.

Con la descentralización política de algunos Estados, la cooperación de los órganos legislativos ha pasado a tener diversos niveles y campos de acción,<sup>48</sup> siendo el internacional sólo uno de ellos. Esto se ha hecho más evidente en aquellos países de corte federal, donde es muy común la existencia de políticas y planes de asistencia entre órganos legislativos de las distintas unidades político-territoriales,<sup>49</sup> habiendo incluso asociaciones que congregan a legisladores y a algunos funcionarios parlamentarios (especialmente juristas), que tienen entre sus principales objetivos el desarrollo de labores de colaboración interinstitucional con un rango de acción dentro de sus fronteras nacionales.<sup>50</sup>

Junto a la distinción que cabe entre la cooperación parlamentaria de dimensión nacional o interna y la de tipo internacional, producto del desarrollo específico de esta actividad de los órganos legislativos, también hay que considerar la evolución particu-

<sup>47</sup> Stelios Stavridis, “Parliamentary diplomacy: any lessons for regional parliaments?” en Kölling Mario, Stelios Stavridis y Natividad Fernández Sola (eds.), *Las relaciones internacionales de las regiones: actores subnacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Universidad de Zaragoza, España, 2007, pp. 55-81.

<sup>48</sup> Como muestra de federalismo cooperativo a nivel de órganos parlamentarios, véanse en el caso de España los trabajos de Piedad García-Escudero Márquez, “Parlamento y cooperación” en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 57-102; Ignacio González García, *Parlamento y convenios de cooperación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

<sup>49</sup> Entre algunos ejemplos destacados está el caso de Canadá, donde la Asamblea Nacional de Quebec tiene establecidos, respectivamente, con las Asambleas Legislativas de Ontario y New Brunswick convenios de asociación para desarrollar labores de cooperación interparlamentaria. En cuanto a la experiencia española, el balance en materia de cooperación entre los legislativos de las CC.LL., según Porras Nadales, no ha sido muy alentador, “Debe recordarse que, en todo caso, no han faltado igualmente otras vías adicionales de tipo informal que permiten en la práctica un adecuado marco de intercomunicación entre parlamentos autonómicos: desde reuniones y conferencias de los presidentes de las cámaras hasta los periódicos congresos de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA), pasando por variadas iniciativas de dimensión científico-académica” (p. 136). Véase Antonio Porras Nadales, “Los parlamentos autonómicos” en Francisco Ferraro García (coord.), *Mediteráneo económico: un balance del estado de las autonomías*, Fundación Caja Mar, Almería, 2006, pp. 127-139.

<sup>50</sup> Bajo esta denominación se sitúan casos como el Council of State Governments, la National Association of Parliamentarians y la American College of Parliamentary Lawyers en los Estados Unidos, mientras en Europa se tienen ejemplos como la ya mencionada AELPA en España y la Association Française des Collaborateurs Parlementaires. Véase Jean-Pierre Saintonge, “La participation du Québec aux deux associations de parlementaires américains” en *Revue parlementaire canadienne*, vol. 14, núm. 3, Parlement du Canada, Ottawa, 1991, pp. 14-16; Juan Antonio Martínez Corral y Francisco Joaquín Visiedo Mazon, “El régimen de personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación” en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22, Corts Valencianes, España, 2009, pp. 145-178.

lar que ha tenido la asistencia técnica internacional de estos órganos en sí misma. De la clásica colaboración interparlamentaria, alentada sólo por algunas instituciones internacionales como la UIP, la ayuda internacional del Poder Legislativo se ha diversificado en el marco de la misma descentralización de la política de cooperación de los Estados, cubriendo nuevos sectores y ámbitos que marcan una tendencia de colaboración no circunscrita en exclusiva al ámbito parlamentario, lo que conlleva a diferenciar dentro de la actividad internacional de las organizaciones compuestas por diputados y senadores entre cooperación interparlamentaria y extraparlamentaria.

### **Los sectores y campos de la cooperación parlamentaria internacional**

Como cualquier otra política interna de los parlamentos modernos (de personal, presupuestaria, de comunicación y relaciones públicas, etc.), la cooperación es un área de actividad institucional del Poder Legislativo, basada en objetivos verificables y, por ende, orientada hacia sectores y campos de trabajo muy concretos. Pese a que pueda ser considerada una actividad residual y, en cierta medida, eventual, ésta se ha caracterizado por la progresiva evolución de sus estructuras, así como por la diversificación de sus ámbitos de intervención. Teniendo en cuenta lo que ha sido esta trayectoria de modernización, en este apartado abordaremos las diversas modalidades y esferas de actuación de la cooperación parlamentaria a nivel internacional.

Aunque el prefijo “inter” (parlamentario) es usado con mucha frecuencia en la literatura para referirse a la cooperación internacional entre órganos legislativos, en la actualidad éste se muestra insuficiente para abarcar las amplias dimensiones que ha alcanzado la asistencia de estos órganos en el plano internacional durante las últimas décadas. En primer lugar, la cooperación parlamentaria internacional ha dejado de realizarse en exclusiva entre cuerpos legislativos para pasar a ser también extraparlamentaria al extenderse a otros ámbitos gubernamentales de los países receptores; incluso ha trascendido al mismo sector público estatal como objeto de ayuda exterior al entrar en la lista de beneficiarios de esa asistencia organizaciones de la sociedad civil.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Stelios Stavridis, “El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona”, *op. cit.*; Inter-Parliamentary Union, *Parliaments Involvement in International Affairs*, Second World Conference of Speakers of Parliaments, Nueva York, 2005; Lilia Puig, “Integración y cooperación entre los parlamentos latinoamericanos en temas de ciencia, tecnología e innovación” en *Revista CTS*, Revista Iberoamérica de Ciencia, Tecnología y Sociedad, vol. 2, núm. 5, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Argentina, 2005, pp. 179-185.

En segundo lugar, los campos de la cooperación internacional de los congresos nacionales y senados se han diversificado, pasando de la tradicional transferencia e intercambio de prácticas y procedimientos legislativos entre parlamentos a convertirse éstos en agentes de reforma y desarrollo institucional en terceros países, así como en veedores internacionales de los derechos humanos y de procesos electorales.<sup>52</sup> A raíz de la internacionalización de los asuntos internos y del actual estadio de interdependencia mundial,<sup>53</sup> nuevos principios como el de la responsabilidad global (con la democracia, la reducción de la pobreza, contra la corrupción, etc.) orientan las agendas de cooperación internacional de los órganos legislativos, muchos de ellos, paradójicamente, inmersos (o pendientes) aún en procesos de cambio y modernización de “segunda generación”.<sup>54</sup>

La trayectoria de desarrollo institucional de la cooperación parlamentaria internacional como actividad de los órganos legislativos ha estado vinculada con la democratización y la modernización de las sociedades; con la aparición de nuevas realidades que demandan una actuación de los Estados cuya lógica necesita trascender los límites territoriales de su soberanía sin que ello suponga una violación del derecho internacional. Más allá de los ritmos dispares que ha tenido la evolución de la asistencia técnica del Poder Legislativo en cada caso, es posible advertir ciertos patrones universales de desarrollo de esta actividad. Si bien algunos de ellos son comunes en lo que respecta a las actividades de diálogo interparlamentario internacional, como es por ejemplo la dimensión multinivel que tienen ambas, también sirven para diferenciar a aquella de estas últimas.

## El carácter multinivel de la cooperación parlamentaria

La cooperación de los órganos legislativos nunca ha sido una actividad espontánea. Siempre ha respondido a ciertos parámetros externos. En vista de ello, se hace necesario establecer los márgenes de los diferentes ámbitos de esta labor, empezando por reiterar que, en el plano interparlamentario, el desarrollo en países de estructura fe-

<sup>52</sup> Véase Unión Interparlamentaria, *Mejores parlamentos para democracias más fuertes*, Ginebra, 2012; John Williams, “Building Parliamentary Networks” en Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Riccardo Pilizzo (eds.), *Role of the Parliaments in Curbing Corruption*, The World Bank, Washington, D.C., 2006, pp. 217-226.

<sup>53</sup> Peters Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam (eds.), *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.

<sup>54</sup> Gerardo Caetano y Rubén Perina (eds.), *La “segunda generación” de reformas parlamentarias: teorías, prácticas y estrategias de cambio*, CLAEH, Organización de Estados Americanos, Montevideo, 2004, en concreto el capítulo introductorio: “Reforma parlamentaria, gobernabilidad democrática e integración”, pp. 9-20.

deral de acciones de colaboración entre cámaras legislativas de niveles subnacionales conlleva a distinguir entre un tipo de cooperación interparlamentaria de naturaleza doméstica y otra de perfil internacional. En todo caso, esta última estaría restringida a las actividades de asistencia entre dos a más de estos órganos, que respectivamente pertenecen a Estados distintos o que forman parte del conjunto de instituciones internacionales compuestas por legisladores.

Como el resto de modalidades, la versión internacional de la cooperación interparlamentaria, en cuanto sector más clásico de la colaboración del Poder Legislativo, también ha tenido una evolución notable. A partir del surgimiento y la consolidación de otros niveles (supranacional y regional) y de la multiplicación de cámaras legislativas, los marcos de la cooperación interparlamentaria internacional son más amplios actualmente. Junto al típico modelo de ayuda multilateral establecido por la UIP o del usual esquema bilateral de asistencia entre dos legislativos nacionales, desde finales del siglo XX se registran nuevas formas de colaboración, donde el apoyo y la colaboración han ido desde órganos supranacionales (*v. g.* Parlamento Europeo) hacia ciertas asambleas nacionales de órbita no comunitaria,<sup>55</sup> o desde parlamentos regionales hacia otros cuerpos legislativos del mismo nivel<sup>56</sup> y desde estos órganos hacia otros de ámbito nacional.<sup>57</sup>

En una situación única, se ha desarrollado, además, una estructura de cooperación interparlamentaria de tipo comunitario, circunscrita al espacio de la Unión Europea (UE), donde el nodo central de la red es el Parlamento Europeo y el circuito lo integran junto a éste el grupo de congresos nacionales de los países pertenecientes a la Unión. En este caso, la agenda de trabajo es distinta a la que caracteriza la cooperación internacional para el desarrollo. Ello significa que existe una cooperación parlamentaria europea en dos direcciones: una de carácter comunitario y otra de ayuda al desarrollo (Cuadro 1). Son dos líneas de cooperación en las que trabajan, en paralelo, tanto el Parlamento Europeo como también una gran parte de los órganos legislativos de los países comunitarios.<sup>58</sup> A diferencia de la línea de ayuda al desarrollo, pero sin que sea

<sup>55</sup> Hazan Reuven Y., “Fostering democracy through parliamentary cooperation: European lessons for Middle East” en Klaus Boehnke (eds.), *Israel and Europe: A Complex Relationship*, Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2003, pp. 75-99.

<sup>56</sup> Hugo Genest, *La “paradiplomatie parlementaire” Cerner le particularisme de l’Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, Montréal, 2007; Alberto Arrufat Cárdaya, *Asambleas autonómicas y acción exterior*, Cortes Valencianas, Valencia, 2009, en especial pp. 92-102.

<sup>57</sup> Dominic Toupin y Gilles Pageau, “La coopération technique et parlementaire entre l’Assemblée nationale du Québec et le parlement de la République d’Haïti” en *Bulletin de la Bibliothèque de l’Assemblée nationale*, vol. 27, núms. 1-2, *Assemblée nationale* du Québec, Montréal, 1998, pp. 3-7.

<sup>58</sup> Véase al respecto Deutscher Bundestag, *Relaciones internacionales del Bundestag alemán*, Parlamento



contradictoria con ésta, el elemento central de la cooperación interparlamentaria de tipo comunitario se basa en la armonización dentro del marco legal de cada uno de los países miembros de las normas y procedimientos generales de la política de integración europea y abarca materias muy específicas en torno a la ordenación y el funcionamiento de ésta.

**Cuadro 1**  
**La cooperación parlamentaria europea**

<i>Tipo</i>	<i>Agente principal</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Campos</i>
Cooperación parlamentaria comunitaria	Parlamento Europeo	Interparlamentaria	Comunitario	Integración y convergencia europea
Cooperación parlamentaria internacional al desarrollo	Parlamentos nacionales	Interparlamentaria	Comunitario	Fortalecimiento institucional
	Parlamento Europeo	Extraparlamentaria	Extracomunitario	Observación electoral

Fuente: Elaboración propia.

La cooperación interparlamentaria de tipo comunitario es una realidad que cuenta con reglas, estructuras y dinámicas propias.<sup>59</sup> Es, inclusive, un área de estudio con cierta tradición dentro de los análisis sobre la UE.<sup>60</sup> Sin embargo, la singularidad que

de Alemania, Berlín, 2006; Filippo Cinoglossi, “Lo sviluppo dei programmi di assistenza della Camera dei Deputati agli altri Parlamenti” en *Amministrazione in Cammino*, LUISS Guido Carli, Roma, 2008, pp. 1-24; Horizon Public Conscils, *Le dialogue parlementaire: un enjeu pour les agences de développement et de coopération, Etudes de cas: Espagne, France, Royaume-Uni, Union européenne*, Horizon Public, Lyon, 2009.

<sup>59</sup> Jean-Dominique Nuttens y François Sicard, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Les études de La Documentation Française, París, 2000, en particular pp. 93-104; Anna Herranz, “The Inter-Parliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Priorities at Work” en Esther Barbé y Anna Herranz (eds.), *The Role of Parliaments in European Foreign Policy*, Office of the European Parliament, Institut Universitari D’ Estudis Europeus, FORNET, 2005, Barcelona, pp. 77-106.

<sup>60</sup> Gian Franco Neri, “Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo normativo dell’Unione Europea” en *AA.VV.*, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Roma, 1998, pp. 145-178; Olivier Costa y Marta Latek, “Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union” en *Journal of European Integration*, vol. 23, núm. 2, Taylor & Francis, Milton Park, 2001, pp. 139-164; Michael Higel, “An insider’s view: perspectives for interparliamentary cooperation on European security policy” en Peters Dirk, Wolfgang Wagner y Nicole Deitelhoff (eds.), *The Parliamentary Control of*

presenta este tipo de actividad respecto a la cooperación interparlamentaria para el desarrollo internacional ha sido apartada en la mayoría de los estudios que abordan el tema de las actividades internacionales de los órganos compuestos por diputados y senadores como diplomacia parlamentaria. Estos análisis no reparan en las diferencias existentes entre ambos universos de la cooperación interparlamentaria que hay en Europa. Dentro de esta visión uniforme, da lo mismo hablar de cooperación interparlamentaria en política comunitaria de seguridad común que referirse a la política de ayuda internacional al desarrollo del Parlamento Europeo dirigida, por ejemplo, hacia América Latina.<sup>61</sup>

En la actualidad, las diversas políticas de cooperación que puede adoptar un órgano legislativo en función de los asuntos o instituciones a los que pretende dar una respuesta obligan a tener en cuenta no sólo las características del actor y del nivel estatal en el que se despliegan las acciones, sino también a considerar en detalle las áreas y materias de asistencia técnica en las que dicho órgano interviene más allá de las posibles superposiciones que puedan existir entre estas. En lo que ha sido la evolución de la cooperación parlamentaria internacional, durante los últimos 100 años las áreas de atención de los cuerpos legislativos y de sus miembros han ido variando, influidas, como era de esperarse, por las circunstancias de la época.

### La evolución de la cooperación parlamentaria internacional

Durante la primera mitad del siglo XX el principal asunto de interés de la cooperación parlamentaria internacional, por supuesto, bajo la tutela de la UIP, estuvo en el establecimiento de la paz.<sup>62</sup> Por aquel entonces, todos los esfuerzos de cooperación se orientaron hacia la institucionalización del arbitraje internacional como instrumento para la resolución pacífica de las controversias entre los países. En años posteriores y tras alcanzarse una relativa paz mundial, la atención comenzó a ponerse sobre el funcionamiento de los órganos legislativos, estableciéndose por parte de la UIP desde

---

*European Security Policy*, ARENA, Centre for European Studies, Oslo, 2008, pp. 133-143; Eric Miklin, "Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and the Austrian parliament: empowering the opposition?" en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, núm. 1, Routledge, Abingdon, 2013, pp. 22-41.

<sup>61</sup> Sobre la cooperación europea hacia esta región, puede consultarse José Antonio Sanahuja, *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999*, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, Luxemburgo, 1999.

<sup>62</sup> José Antonio Uribe, *La Unión Interparlamentaria y los progresos del derecho internacional*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1926; Léopold Boissier, "L'Union interparlementaire et sa contribution au développement du droit international et à l'établissement de la paix" en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, núm. 88, vol. II, Académie de Droit International de La Haye, Países Bajos, 1955, pp. 163-259.

finales de los años cincuenta programas de cooperación técnica e intercambio de experiencias sobre la producción de leyes.<sup>63</sup> Ya en las últimas décadas del siglo, el consenso alcanzado en Occidente sobre las reformas democráticas como condición para el desarrollo político, económico y social de los países dio un vuelco a la colaboración internacional de los parlamentos, pasando de una visión restringida, centrada sólo en la mejora de estructuras y procedimientos legislativos, a un enfoque más amplio de democratización y reforma política de los congresos y senados como elemento clave para el desarrollo.

La escasa categorización en la doctrina de los sectores y campos que ha tenido la cooperación parlamentaria tanto a lo largo de la historia como en el presente, se ha debido en parte a que los análisis se han orientado a definir la labor de asistencia, el intercambio y la colaboración internacional de los órganos legislativos únicamente en relación con la institución parlamentaria en cuanto agente de cooperación y no tanto con respecto a los objetivos y beneficiarios de esta última. Se descuida que dicha actividad internacional viene determinada por las finalidades que a través de ella se persiguen. Como estrategia para la implementación de políticas, la asistencia internacional de las organizaciones compuestas por diputados y senadores no sólo tiene una dimensión institucional donde se identifican con claridad los diferentes actores responsables de la misma; también puede responder a diversos propósitos (*v. g.* armonización de procedimientos parlamentarios como parte de la dinámica de convergencia europea, apoyo en el diseño del marco institucional de una democracia naciente, etc.). Son estos objetivos los que orientan y llenan de contenido la labor cooperativa, estableciendo al final de cuentas, con independencia de los posibles y diversos efectos multiplicadores, un tipo específico de ayuda.

En aras de la generalidad, pero teniendo en cuenta que en una parte de Europa los horizontes de la cooperación interparlamentaria se mueven entre uno muy particular, de tipo comunitario, y otro, ya más universal, como es el de la cooperación internacional al desarrollo, en este artículo nos centramos en las actividades de este segundo género de asistencia. Este tipo de ayuda que se encuentra menos sistematizado en la literatura y, como decíamos al inicio de este apartado, necesita nuevas categorías para ordenar el avance alcanzado por la cooperación parlamentaria internacional. El progreso de ésta se ha caracterizado, principalmente, por una trayectoria de cambios, donde los órganos legislativos han superado el tradicional y básico perfil de intercambio de información y tecnología a partir del despliegue de acciones de colaboración y asistencia internacional en otros sectores y ámbitos no parlamentarios.

<sup>63</sup> André de Blonay, "The Inter-Parliamentary Union and patterns of world-wide parliamentary cooperation" en *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, vol. 1, núm. 3, Institute of Constitutional and Parliamentary Studies, Nueva Delhi, 1967, pp. 7-14.

Dentro de lo que ha sido la línea de cooperación parlamentaria internacional al desarrollo, es posible identificar una primera orientación Norte-Sur, donde fueron los órganos legislativos de las democracias avanzadas o con mayor éxito en sus reformas políticas, los que iniciaron una política propia de asistencia internacional al margen de la tradicional colaboración como miembros de la UIP. En una etapa inicial, que podemos situar entre los años setenta y noventa del siglo XX, esta nueva política de colaboración exterior siguió siendo en exclusiva de tipo interparlamentario, pero en ese momento consistió en un apoyo directo por parte de ciertos órganos legislativos de naciones desarrolladas a la transición y consolidación democrática en otros países no avanzados (muchos de ellos, antiguas colonias o con los que estaban unidos por lazos históricos o culturales) a partir de prestarles asistencia jurídica y experiencia legislativa para la elaboración de las normas específicas de un Estado de derecho.<sup>64</sup>

La cooperación parlamentaria internacional se enmarcaba por ese entonces, principalmente, dentro de una primera generación de reformas del Estado, orientadas al restablecimiento o la construcción de un sistema democrático en países que apenas salían de décadas de dictaduras. Con la aparición o recuperación progresiva, en una gran parte del hemisferio occidental, de órganos legislativos surgidos de las urnas, se amplió la vía para la asistencia bilateral entre parlamentos democráticos; una vía que contrastaba con la estructura de colaboración multilateral que desde su fundación había fomentado la UIP donde, junto a los cuerpos legislativos de las democracias avanzadas del mundo, tenían cabida, como miembros en igualdad de condiciones, órganos parlamentarios de naciones dirigidas por gobiernos autoritarios.

En medio de los dispares ritmos de la democratización a lo ancho del planeta, la cooperación parlamentaria internacional entró desde principios del siglo XXI en una nueva etapa basada en el “desarrollo institucional”.<sup>65</sup> La importancia atribuida al Poder Legislativo por el enfoque neoinstitucionalista, en tanto institución formal para el crecimiento económico,<sup>66</sup> posicionó a los congresos y senados como objeto de

<sup>64</sup> Véase al respecto Jaime Mario Trobo, “La diplomacia parlamentaria, una nueva dimensión de la política exterior” en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 7, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pp. 197-207; Federico Trillo-Figueroa, “Parlamento y política exterior” en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Estudios de Política Exterior, Madrid, 1999, pp. 17-27.

<sup>65</sup> Véase Dani Rodrik, *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2000. En español pueden consultarse los trabajos reunidos por Francisco Longo y Manuel Zafra Víctor (coords.), *Pensar lo público*, CEMCI, Granada, 2000, en especial el de Koldo Echebarría y el de Joan Prats Català.

<sup>66</sup> En palabras de Rodrik, para la perspectiva neoinstitucional, los órganos legislativos son entendidos como “instituciones de expresión y representación”, que contribuyen a crear condiciones de seguridad para la economía. Dani Rodrik, “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?” en *Revista de la CEPAL*, núm. 73, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 2001, pp. 7-31. Consúltense también del mismo autor “Second-Best Institutions” en *American Economic Review*,

reformas, pero también como sujetos activos de las políticas de desarrollo y cooperación.<sup>67</sup> Bajo esta nueva visión del desarrollo económico, que entiende la importancia de la política y sus instituciones, tanto en la implementación de las reformas como en el crecimiento y la creación de riqueza,<sup>68</sup> la cooperación internacional de los cuerpos legislativos se abrió al campo de la asistencia a favor de la *building state capability*.

Aunque seguía prevaleciendo una orientación vertical en la cooperación interparlamentaria, se empezaba a identificar algún cambio de tendencia hacia la horizontalidad de las acciones de colaboración, sobre todo entre órganos legislativos de países que habían alcanzado la consolidación democrática, pero que se enfrentaban ahora a problemas de rendimiento y capacidad institucional. El solapamiento evidente que en su implementación comenzaban a presentar las nuevas reformas de corte institucional respecto a las de primera generación hizo que la cooperación internacional entre organizaciones compuestas por legisladores se fuera ajustando al desarrollo de programas más integrales, diseñados en función de las necesidades de los potenciales beneficiarios de la asistencia.

Dependiendo de cada caso, las actividades de ayuda internacional de los cuerpos legislativos podrían ir orientadas sólo en principio a contribuir a la institucionalización de las reglas básicas del juego democrático, como por ejemplo fueron algunas de las experiencias iniciales de asistencia técnica dirigida a los países postcomunistas, o también estar orientadas a aumentar y mejorar la capacidad institucional del Estado, como ha sido el caso más puntual de la colaboración entre congresos y senados de las democracias consolidadas en estos últimos años. Con base en estos objetivos de desarrollo, que por supuesto involucran la reforma y modernización de otros poderes y ámbitos estatales, en el terreno específico de los órganos legislativos, las labores de cooperación internacional han abarcado una gran variedad de áreas de asistencia.<sup>69</sup>

---

vol. 98, núm. 2, American Economic Association, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2008, pp. 100-104.

<sup>67</sup> Según Weisglas y de Boer: "Parliaments are increasingly taking their responsibility in assisting, where possible, in the processes of democratization and state-building. This range from conflict prevention and resolution to guidance in the process of nation-building, democratization and securing civil and political rights for all citizens. This assistance is given on a bilateral basis, via NGOs or generated from inter-parliamentary organizations (...)". Véase Frans Weisglas y Gonnig de Boer, "Parliamentary diplomacy", *op. cit.*, p. 96.

<sup>68</sup> Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991; Shahid Burky y Guillermo Perry, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington, D. C., 1998.

<sup>69</sup> De acuerdo con Reuven, la "(...) institutional cooperation is currently being offered either by individual Western states, or by regional West European organizations, to newly created parliaments in the emerging democracies of Central and Eastern Europe. This European model of institutional cooperation exhibits how the established democracies of Western Europe are helping the post-

Los numerosos aspectos que cubren en la actualidad los programas de ayuda internacional de los órganos legislativos hacen que en ciertas ocasiones los parlamentos cooperantes se valgan de la externalización en el diseño de las acciones de colaboración y en la prestación de asistencia.<sup>70</sup> Como se había mencionado, la complejidad técnica y operativa de algunas materias objeto de cooperación se ha traducido en que la conceptualización y ejecución de ciertas labores no estén exclusivamente en poder de legisladores y funcionarios de carrera de las cámaras, sino también en manos de un conjunto de consultores y expertos, pertenecientes a diversas instituciones de los tres sectores (público, privado, ONG), integrados dentro de un red de trabajo mucho más amplia, que algunas veces hace difícil hablar de cooperación parlamentaria internacional en sentido estricto; más bien debería hablarse del Poder Legislativo como agente participante (entre muchos otros) de la cooperación al desarrollo.

En una suerte de partenariado público-privado, los congresos y senados han ampliado su radio de acción dentro de la ayuda al desarrollo al orientar recursos estatales a programas internacionales de cooperación más allá del ámbito tradicional de colaboración y asistencia técnica entre órganos legislativos. Bajo los nuevos principios relacionales de la gestión pública y las nuevas teorías institucionales del desarrollo se ha ido configurando, junto a la de tipo interparlamentario, una cooperación extraparlamentaria donde, además de los múltiples actores de naturaleza no estatal que participan en su realización, se ha extendido el radio de sectores y beneficiarios de la ayuda internacional de las organizaciones compuestas por diputados y senadores. Se trata de una nueva etapa en la evolución de esta actividad, caracterizada en el presente por una dinámica reticular de las acciones y cuyos destinatarios han dejado de ser únicamente los parlamentos.

En lo que respecta a otros sectores, la cooperación internacional de las organizaciones compuestas por diputados y senadores se ha manifestado mediante la participación de éstos como observadores y garantes de procesos electorales en democracias nacientes (o con escasa legitimidad de sus instituciones tradicionales), programas de desarme y desmilitarización de grupos insurgentes de zonas en conflicto

---

communist states to construct, administer, maintain and foster the primary organization upon which their nascent democracy is based –the parliament. Such initial cooperation involves numerous aspects, *e.g.*, training, information visits, research services, funding for equipment, organizational and administrative assistance, legislative rules of procedure, parliamentary committees, electoral laws, and civil service statutes”. Hazan Reuven Y., “Fostering democracy through parliamentary cooperation: European lessons for Middle East”, *op. cit.*, p. 76.

<sup>70</sup> Sobre la experiencia del Bundestag alemán, Voss ha señalado la participación de algunos actores externos en sus programas de cooperación: “Différents types de coopération interparlementaire auxquels contribue le Bundestag allemand ont été institués, afin que l’expérience du parlement allemand contribue à aider à construire l’Etat de droit (...), les fondations politiques sont également

o procesos judiciales sobre crímenes de lesa humanidad. Aunque sin agotar otros posibles campos de intervención en el plano político y gubernamental de terceros países, la cooperación internacional de los órganos legislativos también ha establecido puentes de colaboración con ONG y fundaciones orientadas internacionalmente al combate de la pobreza y a la construcción de infraestructura social en naciones no desarrolladas, destinando, los parlamentos, recursos públicos en esta dirección.

## Conclusiones

La participación de los legisladores en el ámbito internacional no es un fenómeno reciente. Tiene más de 100 años de historia. Dicha participación fue definida en un principio como cooperación parlamentaria y sobre este concepto hubo un amplio consenso académico que prevaleció hasta mediados del siglo XX. No obstante, el surgimiento de otras categorías, como la del parlamentarismo internacional o el empleo figurativo del vocablo diplomacia parlamentaria para definir la actividad internacional de diputados y senadores ha conllevado a la creación de toda gramática teórica sobre una supuesta política internacional de los órganos legislativos que ha restado espacio al propio concepto de cooperación parlamentaria. La principal evidencia de ello ha estado en la nula capacidad explicativa de estas otras categorías para analizar la evolución que ha tenido la cooperación internacional como una actividad institucional que también desarrollan los órganos legislativos.

Los orígenes de la cooperación parlamentaria internacional se remontan a las primeras iniciativas de diálogo que realizó un grupo de legisladores europeos durante la segunda mitad de siglo XIX y que sentaron las bases de creación de la UIP. Ese fue el punto de partida. Fueron encuentros entre miembros del Poder Legislativo de varios Estados los que dieron lugar a la colaboración internacional entre órganos de este poder. La tesis actual de que el diálogo interparlamentario internacional y que una parte de la doctrina pretende definir como “diplomacia parlamentaria” tiene su origen en la cooperación internacional entre congresos y senados es errada. La cooperación exterior entre estos órganos no ha evolucionado hacia un estadio “superior” basado en la diplomacia. El diálogo internacional entre legisladores –llámesele como se le llame: parlamentarismo internacional o diplomacia parlamentaria– y cooperación

---

à ce processus. Le but de ces fondations est de permettre de comprendre les règles de procédures parlementaires (...) Un programme interparlementaire d'apprentissage a également été institué a fin de montrer aux jeunes comment fonctionnent les parlements. Cela a été mis en place avec la collaboration de l'Université de Hambourg (...). Everhard Voss, “La coopération interparlementaire”, *op. cit.*, p. 287.

parlamentaria internacional son dos actividades distintas, las cuales han tenido su respectiva trayectoria de evolución.

La cooperación internacional de los órganos legislativos ha pasado del esquema inicial de cooperación estrictamente interparlamentario tutelado por la UIP a convertirse hoy en una pieza de partenariados de cooperación internacional al desarrollo. Ello ha significado una evolución de esta actividad, con identidad propia y cuyos campos de intervención se han diversificado cada vez más. Contrario a las planteamientos en la literatura actual que la sitúan como una etapa temprana de otras actividades internacionales del Poder Legislativo señaladas con el título de diplomacia parlamentaria, la cooperación internacional de las instituciones compuestas por diputados y senadores ha tenido, como se ha visto, un avance especial en función de unos factores externos que han determinado el particular modelo de gestión de ésta para dar respuesta a preocupaciones internacionales de cada época.

En lo que ha sido su evolución histórica, la colaboración internacional de los órganos legislativo ha tenido diversos modelos dominantes que se han ido superponiendo conforme aparecía uno nuevo: primero, a través de estructuras multilaterales de asistencia interparlamentaria para promover el arbitraje internacional en los tiempos convulsos y bélicos de la primera mitad del siglo XX; segundo, mediante el establecimiento de fórmulas de intercambio bilateral entre congreso y senados de distintos países para mejorar la producción legislativa en momentos de crecimiento del Estado a partir de la segunda postguerra mundial; tercero, por medio de una cooperación interparlamentaria multinivel para impulsar el avance de la democracia como “*the only game in town*”<sup>71</sup> tras el fin de la Guerra Fría y frente a la disfuncionalidad estructural de los regímenes autoritarios para la economía de mercado; y, cuarto, como *partner* en la actualidad de las redes de cooperación internacional para el desarrollo, en especial en acciones de *building state capability* y otras cuestiones de responsabilidad global como la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, etc.

Dentro de esta dinámica de construcción y sucesión de orientaciones sobre la cooperación parlamentaria internacional es indudable que el parlamentarismo internacional ha servido como espacio de diálogo para la formulación o adopción de las mismas. Existe una profunda interdependencia entre ambos tipos de actividades de perfil internacional de los órganos legislativos. Desde un inicio, fue la progresiva institucionalización de relaciones internacionales entre los parlamentos y sus miembros, en principio, mediante la UIP, la que estableció, como ya se ha visto, las primeras líneas

<sup>71</sup> Juan Linz y Alfred Stepan, “Toward consolidated democracies” en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, pp. 14-33.



de cooperación parlamentaria internacional. A partir de allí comenzaría la evolución de una actividad internacional basada en asistencia y colaboración entre órganos legislativos pero muy ligada a otra fundada en la interlocución de los diputados y senadores en el terreno internacional.

El estudio de las relaciones internacionales de las instituciones parlamentarias requiere considerar de manera objetiva y precisa los tipos de actividades que realizan estas instituciones para el desarrollo de dichas relaciones. No todas las actividades de perfil internacional de los órganos legislativos pueden ser catalogadas como “diplomacia parlamentaria” o parlamentarismo internacional. Esta clase de generalizaciones sirve muy poco para entender el actual estado de desarrollo que ha alcanzado la cooperación parlamentaria internacional cuya formulación y ejecución ha dejado de ser exclusiva de las organizaciones compuestas por diputados y senadores. El carácter reticular y complejo que supone la gestión de lo público en la actualidad no sólo ha significado en el caso de estas organizaciones que las mismas puedan realizar cierta labor de diálogo interparlamentario internacional con un matiz figurativo que se asemeja a la diplomacia. También la aparición de nuevos circuitos institucionales para desarrollo de cooperación parlamentaria internacional ha convertido a esta labor en una actividad compleja y reticular que necesita de análisis específicos y de una agenda propia de investigación.

## Fuentes consultadas

- Alonso, José Antonio, y Paul Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Civitas, Madrid, 1999.
- Ancos Franco, Helena, “La instrumentación jurídica de la cooperación española al desarrollo: de los convenios de cooperación a las comisiones mixtas” en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 7, Wolters Kluwer, España, 2000.
- Anghelescu, Hermina, “Historical overview: the library parliamentary from past to present” en *Library Trends*, vol. 58, núm. 4, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010.
- Arrufat Cárdua, Alberto, *Asambleas autonómicas y acción exterior*, Cortes Valencianas, Valencia, 2009.
- Astarloa, Ignacio, “Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, Extraordinario, Cortes Valencianas, España, 1998.
- Beetham, David, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union, Ginebra, 2006.

- Belaústegui Fernández, Alejandro, “Conflictos y arbitraje internacional en el siglo XIX. Arturo Marcoartu” en *El Ateneo*, Cuarta época, núms. 15-16, El Ateneo de Madrid, Madrid, 2006.
- Boissier, Léopold, “L’Union interparlementaire et sa contribution au développement du droit international et à l’établissement de la paix” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit international*, núm. 88, vol. II, Académie de Droit International de La Haye, Países Bajos, 1955.
- Burky, Shahid, y Guillermo Perry, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington, D. C., 1998.
- Caetano, Gerardo, y Rubén Perina (eds.), *La “segunda generación” de reformas parlamentarias: teorías, prácticas y estrategias de cambio*, CLAEH, Organización de Estados Americanos, Montevideo, 2004.
- Cerolio Gema, y Alicia López de Munain (coords.), *Diccionario de educación para el desarrollo*, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2007.
- Cerrillo Martínez, Agustín (ed.), *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- Cid Villagrasa, Blanca, “El protocolo oficial” en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 15, Asamblea de Madrid, España, 2006.
- Cinoglossi, Filippo, “Lo sviluppo dei programmi di assistenza della Camera dei Deputati agli altri Parlamenti” en *Amministrazione in Cammino*, LUISS Guido Carli, Roma, 2008.
- Coen, David, y Jeremy Richardson (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- Cooper, Andrew, Brian Hocking y William Maley (eds.), *Global Governance and Diplomacy: World Apart?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008.
- Costa, Olivier y Marta Latek, “Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union” en *Journal of European Integration*, vol. 23, núm. 2, Taylor & Francis, Milton Park, 2001.
- Costa, Olivier, Clarissa Dri y Stelios Stavridis (eds.), *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013.
- Crile, George, *Charlie Wilson’s War: The Extraordinary Story of the Largest Covert Operation in History*, Atlantic Monthly Press, Nueva York, 2003.
- De Blonay, André, “The Inter-Parliamentary Union and patterns of world-wide parliamentary cooperation” en *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, vol. 1, núm. 3, Institute of Constitutional and Parliamentary Studies, Nueva Delhi, 1967.

- De Puig, Lluís Maria, “International parliamentarism: an introduction to its history” en *Parliaments, Estates and Representation*, núm. 24, Taylor & Francis Ed., Milton Park, 2004.
- De Puig, Lluís Maria, *International Parliaments*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2008.
- Deutscher Bundestag, *Relaciones internacionales del Bundestag alemán*, Parlamento de Alemania, Berlín, 2006.
- Di Napoli, Mario, *Parliamentary Diplomacy in Historical Perspective*, Paper presented at International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, Oslo, 11 de agosto de 2000.
- Dickmann, Renzo, “La «diplomazia parlamentare»: esperienze, limiti, prospettive” en *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, núm. 1, Franco Angeli Edizioni, Milán, 2005.
- Dickmann, Renzo, “Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare” en Renzo Dickmann y Sandro Staiano (eds.), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l’esperienza dell’Italia: raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milán, 2008.
- Douglas, James, *A Century of Parliamentary Diplomacy: A Short History of the British Group of the Inter-Parliamentary Union 1889-1989*, Pentlands Publications, Londres, 1989.
- Dubois, Alfonso, “Cooperación para el desarrollo” en Karlos Pérez de Armiño (coord.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 2000.
- Duculescu, Victor, “Parliamentary Diplomacy: Distinctive Features” en *Romanian Journal of International Affairs*, vol. v, núm. 1, 1999, Institutul Român de Studii Internaționale, Bucarest.
- Eiroa San Francisco, Matilde, “Diplomacia parlamentaria” en Juan Carlos Pereira, (coord.), *Diccionario de las relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Madrid, 2008.
- Ekoy, François, “L’Union interparlementaire et la coopération technique en Haïti” en *Bulletin de l’Union interparlementaire*, núm. 78, Union Interparlementaire, Ginebra, 1988.
- Elorriaga Fernández, Gabriel, “La diplomacia parlamentaria” en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Evans, Peters, Harold Jacobson y Robert Putnam (eds.), *Double-edged diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.
- Fernández Tomás, Antonio, *La celebración de tratados bilaterales de cooperación por España: una síntesis de la práctica contemporánea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

- Finsten, Hugh, “Les services de recherche parlementaires” en *Documentation et Bibliothèques*, vol. 47, núm. 4, Association pour l’Avancement des Sciences et des Techniques de la Documentation, Montréal, 2001.
- Flores, Elena, “El parlamento y la cooperación para el desarrollo” en *Sistema*, núms. 127-128, Fundación Sistema, Madrid, 1995.
- Franco Neri, Gian, “Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo normativo dell’Unione Europea” en *AA.VV., Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Roma, 1998.
- García-Escudero Márquez, Piedad, “Parlamento y cooperación” en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.
- García-Escudero Márquez, Piedad, “Diplomacia y cooperación parlamentarias: las Cortes Generales” en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 18, Asamblea de Madrid, España, 2008.
- Genest, Hugo, *La “paradiplomatie parlementaire” Cerner le particularisme de l’Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, Montréal, 2007.
- Gómez Galán, Manuel, *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo: el marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación*, Cideal, Madrid, 2006.
- González García, Ignacio, *Parlamento y convenios de cooperación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.
- Grey, Ian, *The Parliamentarians: The History of the Commonwealth Parliamentary Association, 1911-1985*, Aldershot, Gower, 1986.
- Götz, Norbert, “On the origins of parliamentary diplomacy” en *Cooperation and Conflict*, vol. 40, núm. 3, Sage, Suecia, 2005.
- Guizzi, Vincenzo, “La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti: la nuova dimensione internazionale del Parlamento Italiano” en *AA.VV., Divenire sociale ed adeguamento del diritto: studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. I: Diritto Internazionale, Giuffrè Editore, Milán, 1999.
- Herranz, Anna, “The inter-parliamentary delegations of the European Parliament: national and European priorities at work” en Esther Barbé y Anna Herranz (eds.), *The Role of Parliaments in European Foreign Policy*, Office of the European Parliament, Institut Universitari D’Estudis Europeus, FORNET, 2005, Barcelona.
- Herrero Rubio, Alejandro, “XXII Curso de la Universidad de Valladolid en Vitoria” en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 21, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Francisco de Vitoria, España, 1968.
- Higel, Michael, “An insider’s view: perspectives for interparliamentary cooperation on European security policy” en Peters Dirk, Wolfgang Wagner y Nicole

- Deitelhoff (eds.), *The Parliamentary Control of European Security Policy*, ARENA, Centre for European Studies, Oslo, 2008.
- Horizon Public Conseils, *Le dialogue parlementaire: un enjeu pour les agences de développement et de coopération, Etudes de cas: Espagne, France, Royaume-Uni, Union européenne*, Horizon Public, Lyon, 2009.
- Ianni, Vanna, “Cooperación para el desarrollo” en IEPALA, *Diccionario crítico: conceptos y explicaciones sobre la cooperación internacional*, IEPALA Editorial, Madrid, 2013.
- Inter-Parliamentary Union, *Parliaments Involvement in International Affairs*, Second World Conference of Speakers of Parliaments, Nueva York, 2005.
- Jessup, Philip C., “Parliamentary diplomacy: an examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations” en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 89, núm. 1, Académie de Droit International de La Haye, Países Bajos, 1956.
- Johnson, Rober, *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006.
- Joos, Klemens, *Lobbying in the New Europe*, WILEY-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, Weinheim, 2011.
- Klebes, Heinrich, *Diplomația parlamentară*, Institutul Român de Studii Internaționale, Bucarest, 1998.
- Kooiman, Jan, “Gobernar en gobernanza” en Cerrillo Martínez, Agustín (ed.), *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- Kulisiewicz, Wojciech y Barbara Karamac, “Relaciones y cooperación entre las bibliotecas legislativas en la comunidad europea” en *66th IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Jerusalén, 2000.
- Laundy, Philip, *Parliamentary Librarianship in the English-Speaking World*, The Library Association, Londres, 1980.
- Laundy, Philip, *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Aldershot, 1989.
- Linz, Juan y Alfred Stepan, “Toward Consolidated Democracies” en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Longo, Fabio, “«Diplomazia parlamentare» y forme di governo” en Carmela Decaro y Nicola Lupo (eds.), *Il “dialogo” tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009.
- Longo, Francisco, y Manuel Zafra Víctor (coords.), *Pensar lo público*, CEMCI, Granada, 2000.
- Marschall, Stefan, *European Parliaments in Transnational Organization: Parliamentary Cooperation beyond the European Union*, paper prepared for the Conference Fifty Year of Interparliamentary Cooperation, 13 June, Bundesrat, organized by the Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín, 2007.

- Martínez Corral, Juan Antonio, y Francisco Joaquín Visiedo Mazon, “El régimen de personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación” en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22, Corts Valencianes, España, 2009.
- Masseret, Olivier, “Une diplomatie parlementaire pour le Tibet? 10 ans d’action” en *Revue d’histoire diplomatique*, vol. 115, Éditions A Pedone, Francia, 2001.
- Meneses Tello, Felipe, “La composición orgánica de las bibliotecas parlamentarias: una perspectiva global” en *Investigación Bibliotecológica*, vol. 22, núm. 46, UNAM, México, 2008,
- Miklin, Eric, “Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and the Austrian parliament: empowering the opposition?” en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, núm. 1, Routledge, Abingdon, 2013.
- Milogo, Jean-Antoine, “Les bibliothèques parlementaires des pays en développement: état liex et programmes d’aide” en *Documentation et Bibliothèques*, vol. 47, núm. 4, Association pour l’Avancement des Sciences et des Techniques de la Documentation, Montréal, 2001.
- Munch, Peter, “Introducción” en *Unión Interparlamentaria, Cómo sería una nueva guerra*, Montaner y Simón, Barcelona, 1934.
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- Nowotny, Thomas, *Diplomacy and Global Governance: The Diplomatic Service in an Age of Worldwide Interdependence*, Transaction Publishers, Nueva Jersey, 2011.
- Nuttens, Jean-Dominique, y François Sicard, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Les études de La Documentation Française, París, 2000.
- Orera Orera, Luisa, “Reflexiones sobre el concepto de biblioteca” en *Cuadernos de documentación multimedia*, núm. 10, Universidad Complutense de Madrid, España, 2000.
- Paré, Richard, “La cooperación regional y global del futuro entre bibliotecas parlamentarias” en *63rd IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Dinamarca, 1997.
- Poncelet, Christian, y Raymond Forni (coords.), *La diplomatie parlementaire*, Colloque organisé par le Sénat, Centre de Conférences Internationales, Sénat, Assemblée Nationale, París, 2001.
- Porras Nadales, Antonio, “Los parlamentos autonómicos” en Francisco Ferraro García (coord.), *Mediterráneo económico: un balance del estado de las autonomías*, Fundación Caja Mar, Almería, 2006.
- Prast Catalá, Joan, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

- Priestman, John, “Relations entre les parlements nationaux et les assemblées parlementaires internationales” en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, núm. 123, Association des Secretaires Generaux des Parliaments, Ginebra, 1980.
- Puig, Lilia, “Integración y cooperación entre los parlamentos latinoamericanos en temas de ciencia, tecnología e innovación” en *Revista CTS*, Revista Iberoamérica de Ciencia, Tecnología y Sociedad, vol. 2, núm. 5, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Argentina, 2005.
- Quispe, Celia, “La cooperación interparlamentaria en América Latina” en *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. 2, núm. 2, Instituto de Estudios Políticos Andinos, Perú, 2012.
- Ray, Rabi, *Parliamentary Diplomacy*, S. Chand & Co, Nueva Delhi, 1991.
- Reuven Y., Hazan, “Fostering democracy through parliamentary cooperation: European lessons for Middle East” en Klaus Boehnke (eds.), *Israel and Europe: A Complex Relationship*, Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2003.
- Rodrik, Dani, *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2000.
- Rodrik, Dani, “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?” en *Revista de la CEPAL*, núm. 73, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 2001.
- Rodrik, Dani, “Second-Best Institutions” en *American Economic Review*, vol. 98, núm. 2, American Economic Association, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2008.
- Rusk, Dean, “Parliamentary diplomacy. Debate vs. negotiation” en *World Affairs Interpreter*, núm. 26, Los Angeles University of International Relations, California, 1955.
- Sandgrind, Gro, “Introduction: the purpose, present situation, and future of the parliamentary library” en *Library Trends*, vol. 58, núm. 4, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010.
- Saintonge, Jean-Pierre, “La participation du Québec aux deux associations de parlementaires américains” en *Revue parlementaire canadienne*, vol. 14, núm. 3, Parlement du Canada, Ottawa, 1991.
- Sanahuja, José Antonio, *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999*, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, Luxemburgo, 1999.
- Sanz, Belén, *Evaluación en la cooperación para el desarrollo*, Escuela Diplomática, Madrid, 2007.
- Sirois, Martine, *La coopération interparlementaire: la contribution de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Montréal, 2010.

- Squarcialupi, Vera, *Parliamentary Diplomacy: The Role of International Assemblies*, Report Submitted on Behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations, Assembly of West European Union, Document A/1685 of June, Bruselas, 2000.
- Stavridis, Stelios, “El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona” en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 38/39, Universitat de València, España, 2002.
- Stavridis, Stelios, *Dialogue among Neighbours: The Parliamentary Dimension or How to Strengthen Cooperation between Parliaments, Civil Society and Academic Institutions with the Setting Up of a Network on “Parliamentary Diplomacy”*, Paper presented at the Forum Universitari de la Mediterrània, Tarragona, 2-3 de junio, 2005.
- Stavridis, Stelios, “Parliamentary diplomacy: any lessons for regional parliaments?” en Kölling Mario, Stelios Stavridis y Natividad Fernández Sola (eds.), *Las relaciones internacionales de las regiones: actores subnacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Universidad de Zaragoza, España, 2007.
- Stavridis, Stelios, y Roderick Pace, “Assessing the impact of the EMPA’s parliamentary diplomacy in international conflicts: contribution or obstacle?” en Gregorio Garzón Clariana (ed.), *Asamblea Euromediterránea*, Marcial Pons, Madrid, 2011.
- Toupin, Dominic, y Gilles Pageau, “La coopération technique et parlementaire entre l’Assemblée nationale du Québec et le parlement de la République d’Haïti” en *Bulletin de la Bibliothèque de l’Assemblée nationale*, vol. 27, núms. 1-2, *Assemblée nationale* du Québec, Montréal, 1998.
- Trillo-Figueroa, Federico, “Parlamento y política exterior” en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Estudios de Política Exterior, Madrid, 1999.
- Trobo, Jaime Mario, “La diplomacia parlamentaria, una nueva dimensión de la política exterior” en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 7, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- Unión Interparlamentaria, *Mejores parlamentos para democracias más fuertes*, Ginebra, 2012.
- Uribe, José Antonio, *La Unión Interparlamentaria y los progresos del derecho internacional*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1926.
- Virally, Michel, *L’organisation mondiale*, A Colin, París, 1972.
- Vitta, Edoardo, “Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale” en *Revista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 10, Giuffrè Editore, Milán, 1960.
- Vitta, Edoardo, *L’integrazione europea: studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea*, Giuffrè Editore, Milán, 1962.
- Vitta, Edoardo, *La influencia del Derecho Público Interno sobre las organizaciones europeas*, Universidad de Valladolid, España, 1968.



- Voss, Everhard, “La coopération interparlementaire” en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, núm. 182, Association des Secretaires Generaux des Parliaments, Ginebra, 2001.
- Weisglas, Frans, y Gonnée de Boer, “Parliamentary diplomacy” en *The Hague Journal of Diplomacy*, núm. 2, Koninklijke Brill NV, Leiden, 2007.
- Williams, John, “Building parliamentary networks” en Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Riccardo Pilizzo (eds.), *Role of the Parliaments in Curbing Corruption*, The World Bank, Washington, D.C., 2006.
- Zarjevski, Yefime, *La tribune des peuples: histoire de l’Union interparlementaire 1889-1989*, Payot, Lausana, 1989.