

# POLITICA EXTERIOR Y LA ACCION DE LOS PARLAMENTOS: EL CASO DE MEXICO\*

Eliseo MENDOZA BERRUETO

*Eliseo Mendoza Berrueto es Licenciado en Economía, graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México, y ha realizado diversos estudios de postgrado en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya.*

*Ha sido catedrático en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM; en la Escuela Nacional de Economía del Instituto Politécnico Nacional; en la Facultad de Economía de la Universidad de Guadalajara; Profesor de tiempo completo del Colegio de México y en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Arquitectura de la misma UNAM, a cargo de la cátedra "Desarrollo Regional y Urbano".*

*Ha ocupado importantes cargos en el Sector Público y puestos de elección popular, habiendo sido Subsecretario de Comercio de la Secretaría de Industria y Comercio (1970-1976) Senador de la República por el Estado de Coahuila con licencia a partir de 1978 y actualmente Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública.*

## La evolución de las relaciones internacionales

Las relaciones entre todos los países del mundo, cualquiera que sea su ubicación geográfica, sistema sociopolítico, grado de desarrollo, o bloque político-económico al cual pertenezcan,

\* Tomado de la Revista *Senado Mexicano*. N. 5 - Vol. 2.

se han intensificado rápidamente en los últimos años, concretamente a partir de la II Guerra Mundial.

Esta evolución de la comunidad internacional hacia estadios de una mayor interrelación entre todos sus componentes, no se da sólo en el campo de las relaciones bilaterales entre los países, sino de manera muy importante en el campo de las re-

laciones multilaterales; numerosas naciones se han asociado en procesos de integración económica; otras han constituido organismos para negociar cuestiones comerciales, políticas, militares o de cualquier otra índole; se han creado foros internacionales con propósitos y objetivos de muy variada especie y se han organizado instituciones de carácter multilateral, entre los cuales destaca las Naciones Unidas con numerosos organismos que de hecho agrupan a toda la comunidad internacional, con 152 países miembros.

Otros fenómenos son causa y efecto de este dinámico periodo de intensificación de las relaciones internacionales. Uno de ellos ha sido la rápida incorporación a la comunidad internacional de nuevas naciones, surgidas gracias al proceso de descolonización formal que se ha dado en los últimos años. Otro es el que se relaciona con la rápida internacionalización de la economía, lo que ha de interpretarse como la creciente interdependencia de todos los países del mundo en el campo comercial, financiero, monetario, tecnológico, etc.

Estas son las causas y las características del rápido proceso de internacionalización que ha obligado a cada país a definir con mayor precisión su ubicación en las diversas corrientes ideológicas, bloques políticos o grupos económicos; asimismo, las naciones han tenido que definir, con mayor precisión, los objetivos de su política exterior y crear los organismos necesarios para atender toda clase de asuntos internacionales.

### **El Derecho Internacional**

En términos por demás generales puede afirmarse que los principios en que se sustenta la política internacional son aquellos que buscan la paz, el equilibrio, la equidad, la estabilidad, el bienestar y el progreso de todas las naciones. Por su parte, el derecho internacional tiene a su cargo la búsqueda y producción de las normas que permitan el alcance de tales objetivos.

Sin embargo, no se piense que el derecho internacional es una ciencia acabada, con plena validez y reconocida vigencia.

El derecho internacional o el derecho de gentes ha sido objeto, desde mucho tiempo atrás, de múltiples análisis.\* La polémica cubre todas las posibilidades. Hay desde escuelas del pensamiento jurídico que afirman que el derecho internacional no existe como tal; que las relaciones internacionales se rigen sólo por la fuerza. Barsuch de Espinosa afirmaba que “el derecho llega hasta donde alcanza el poder”. Hubo quien afirmara que los tratados internacionales son sólo reglas de prudencia política, sujetas al propio interés del Estado, pero que nunca adquieren la categoría de normas jurídicas.

Al negarle validez jurídica, por ejemplo, a los tratados internacionales, se afirma que el Derecho Internacional es sólo un conjunto de normas morales positivas, impropriamente llamadas leyes, según lo afirmara el inglés John Austin. Otros autores menos radicales, han expresado que el derecho internacional está integrado por normas imperfectas, que es rudimentario y que a lo más, se encuentra en un proceso de transición.

Hay quienes identifican el origen del derecho internacional en la decisión de los Estados para actuar de manera coordinada. Por su parte, aquellos que admiten la vigencia plena del derecho internacional, afirman que el Derecho entre las naciones es un orden jurídico superior a todos los órdenes estatales, a los que reúne en una comunidad universal.

Cabe aquí hacer una referencia a las tesis llamadas monista o dualista que se refieren a la prevalencia del derecho interno sobre el internacional, o viceversa. Un enfoque monista es el que señala que las normas del derecho interno se superponen a cualquier pacto, tratado o acuerdo que se haya tomado en el ámbito internacional. Pero también es tesis monista aquella que señala que por encima de las normas de derecho interno, está la vigencia —a nivel supranacional— de los pactos acordados internacionalmente.

\* Una excelente exposición sobre este tema se encuentra en César Sepúlveda, “Curso de Derecho Internacional Público”. Ed. Porrúa. México, 7a. Edición, 1976. pp. 39 y ss.

El enfoque dualista, encuentra su explicación en el equilibrio y congruencia que ha de buscarse entre el derecho interno y el derecho internacional; entre el respeto absoluto a la soberanía y autodeterminación de los Estados Nacionales y la convivencia armónica y participante de cada nación dentro de la comunidad internacional. Algunos seguidores de la doctrina dualista consideran que son dos esferas distintas, la del derecho internacional y la del derecho interno, distinción que plantea de nuevo el problema de base, pues en su aplicación práctica, esta doctrina traería como consecuencia que se pudieran establecer normas de derecho internacional incompatibles con el derecho interno o viceversa.

Como se aprecia de esta brevísima referencia a las diversas escuelas del pensamiento jurídico en relación al derecho internacional, puede concluirse que estamos en un campo en el cual es necesario ponderar y equilibrar tesis radicalmente opuestas, a efecto de integrar con mayor solidez la rama de la ciencia jurídica que estudia las normas que rigen las relaciones internacionales.

Lo que es evidente es que el derecho internacional se ha ido conformando en un permanente proceso de integración, a través del uso, la costumbre y la tradición. Es decir, que el Derecho Internacional tiene un corte de tipo claramente consuetudinario. A este respecto, afirma el Maestro César Sepúlveda, que así fue como se integró el derecho internacional y expresa que “aún hoy día no existe regla jurídica internacional que se precie de serlo y que aspire a la generalidad, que no esté relacionada con la costumbre de alguna manera, bien porque en su progenie aparezca ésta, bien porque para operar —aun proviniendo de un tratado multilateral—, necesita de un reconocimiento fundado de alguna manera en la costumbre”.

Sin embargo, quizá porque es lo consuetudinario lo que marca la conformación del derecho internacional, se ha originado una evidente incongruencia entre el rápido proceso de las relaciones internacionales y lo que de ellas se ha reflejado en las legislaciones interiores, lo que ha dado lugar a una

evolución “desfasada” entre el derecho internacional y el derecho interno, así como a la creación de un vacío de acción no cubierto de manera adecuada por los organismos parlamentarios, situación que, entre otras, ha favorecido una mayor concentración de facultades de los Jefes de Gobierno en los asuntos internacionales.

### Los parlamentos y la política exterior

Dejemos a los expertos sobre la materia las lucubraciones sobre la naturaleza, la esencia y las fuentes del derecho internacional. Apuntemos simplemente que es un campo profundamente estimulante, en el cual los especialistas tienen aún mucho terreno por el cual avanzar.

Vayamos a un campo más concreto y menos complejo. Veamos el papel que juegan los parlamentos en los diversos países del mundo, en relación con la política exterior.

La Unión Interparlamentaria editó un compendio que se refiere a los diversos aspectos de organización y operación de 56 parlamentos de otros tantos países. En el capítulo correspondiente a la conducción y control de asuntos exteriores, señala que en general, es muy pequeña la intervención de los parlamentos del mundo en la conducción y control de los asuntos exteriores, ya que durante mucho tiempo se consideró que la diplomacia había de ser conducida por los Jefes de Estado o de Gobierno. Y que “aun cuando los problemas mundiales de la guerra y de la paz han llegado a ser reconsiderados por todos, los parlamentos no han sido capaces de insistir en métodos de escrutinio y control proporcionales a la importancia de tales problemas”.<sup>1</sup>

Por otra parte, las prácticas constitucionales de la mayoría de los países confirman que el Ejecutivo goza de amplia independencia en el campo de los asuntos exteriores, lo que limita grandemente el área de acción del parlamento, “ya

<sup>1</sup> *Parliaments of the World*, p. 378, The Macmillan Press Ltd., 1976.

sea que ésta tome la forma de consultas previas, de votación subsecuente o de autorización para ratificación de tratados”.<sup>2</sup>

En los países de sistema democrático occidental, muy pocas constituciones permiten a los parlamentos jugar algún papel importante en el campo de los asuntos exteriores; y aun en los casos en que cuentan con algunas atribuciones, ellas se refieren solamente a que el parlamento ha de esbozar los principios generales de la política exterior, concesión que deja al Ejecutivo en libertad para interpretarlos de la mejor manera que estime conveniente. En los países socialistas, los parlamentos establecen los principios de la política exterior sobre los cuales el Gobierno conforma su conducta. Como puede apreciarse, las facultades parlamentarias en ambos sistemas no son sustancialmente diferentes.

De la encuesta realizada, la Unión Interparlamentaria, concluye que la política internacional se considera en muchas partes como un asunto demasiado especializado, complejo y delicado, para ser discutido públicamente en los parlamentos. La diferente composición ideológica y política que suele caracterizar a los parlamentos, los intereses disímolos y a veces radicalmente opuestos que a menudo representan los distintos grupos políticos dentro del parlamento, puede conducir a antagonismos irreductibles en asuntos tan graves como la estrategia internacional en materia de guerra o paz, el establecimiento o ruptura de relaciones con un país o grupo de países, el intercambio de información estratégica, etc. Por otra parte, es frecuente que los problemas exteriores surjan repentinamente y requieran de una decisión inmediata, lo que pudiera dificultarse si el parlamento es consultado previamente y se discuten y se llevan a votación estos asuntos.

A pesar de lo anterior, es obvio que los parlamentos puedan aplicar todos los mecanismos de control e intervención que usualmente tienen en sus manos, en el área de la política exterior. Se puede tomar acción a través de debates generales y discusiones sobre aspectos particulares de esta política;

<sup>2</sup> Idem.

pueden designarse comisiones en búsqueda de información o realizarse exámenes exhaustivos sobre múltiples temas. “En general —afirma la Unión— no es ni legal ni prácticamente posible que los parlamentos tomen parte en las negociaciones conducentes a la conclusión de tratados, ni tampoco es común el caso de que se presione al Gobierno para iniciar o suspender negociaciones de carácter internacional. Pero parecería ser un asunto más simple y congruente con los principios de los sistemas parlamentarios que el parlamento ejerza un control *ex post facto* sobre los tratados, después que han sido firmados, aun antes de ser ratificados por el Jefe de Estado”.

En este asunto particular fueron consultados 54 parlamentos del mundo de los cuales 26 tienen, en términos generales, menos funciones e intervención en los asuntos exteriores que el Senado Mexicano, sobre todo a partir de la reciente reforma al artículo 76 Constitucional promovida por el Ejecutivo de la Nación y que amplía sustancialmente las facultades exclusivas del Senado de la República en materia de política exterior. Más adelante nos referiremos a esta enmienda constitucional.

En relación a este tema, quizá sea conveniente empezar exponiendo los casos de Bangladesh, Fidji, Israel, Malawi, Malta, Nueva Zelandia, Pakistán, Tailandia y Zambia, donde los parlamentos no juegan papel alguno en cuanto a la autorización de los tratados internacionales.

En otros casos los gobiernos pueden ratificar los tratados internacionales sin la aprobación del parlamento, como sucede en Australia. Hay países en los que el parlamento autoriza la ratificación sólo cuando el tratado específicamente señala la necesidad de tal autorización, como se acostumbra en la India. En Irlanda el parlamento sólo autoriza los tratados cuando contienen implicaciones financieras. En otros casos los parlamentos intervienen sólo cuando los tratados pueden afectar la Constitución, las leyes internas o la integridad territorial; ejemplos: Rumania, España, Srilanka, Suecia o Yugoslavia.

En Estados Unidos, el Senado, por mayoría de dos tercios puede ratificar los tratados con otras naciones. Sin embargo, el Presidente puede evadir la acción del Senado mediante el procedimiento de firmar "Acuerdos del Ejecutivo", que no requieren la participación del Senado y ésta, que es una práctica usual, ha dejado al Ejecutivo de dicho país un gran campo para actuar en el área de las relaciones exteriores, sin la interferencia del Senado.

En la Unión Soviética antes de que un tratado sea ratificado por el Presídium del Soviet Supremo, los Comités de Asuntos Exteriores discuten la amplitud y contenido de un tratado y presentan recomendaciones. Solamente cuando se considera necesario el Soviet Supremo analiza la ratificación de un tratado.

Por último, cabe anotar que no todos los parlamentos del mundo tienen comités o comisiones de asuntos exteriores; tal es el caso de Bangladesh, Costa Rica, Irlanda, Malawi, Malasia, Malta y Pakistán. En otros casos los comités parlamentarios analizan conjuntamente asuntos exteriores y de defensa como en Australia, Canadá, Israel y Reino Unido.

Señala la Unión Interparlamentaria que cualquiera que sea el procedimiento que se siga, la parte que juegan los parlamentos en la aprobación o ratificación de los tratados "no debe ser exagerada". Su libertad de acción se califica usualmente de dos maneras. La primera es de procedimiento: "no es el texto del tratado lo que se pone a discusión, sino simplemente la autorización para ratificar el tratado. Aun cuando esta autorización sea requerida en forma de ley el parlamento no tiene poder para enmendar el tratado; éste solamente puede ser aceptado o rechazado, tal como está". El segundo factor es de carácter político: "rehusarse a ratificar un tratado es un acto de suma gravedad". No es fácil para un parlamento desconocer públicamente los compromisos pactados por su Gobierno con otros Estados. El parlamento se enfrenta con un *fait accompli* en el cual no participó y sin embargo por el cual, en último análisis, debe aceptar su responsabilidad.

Por último, se señala que el procedimiento por el cual los parlamentos suelen participar en la aprobación de los tratados, no les permite cubrir toda la muy amplia y diversa gama de tratados que llegan a pactarse además que los tratados como tales solamente representan una pequeña proporción de las medidas diplomáticas a la disposición del Ejecutivo; muchas de ellas (por ejemplo declaraciones, acuerdos y arreglos) no requieren autorización parlamentaria en los asuntos exteriores. De lo cual se infiere, una vez más, que el papel de los parlamentos es aprobar y confirmar, más que dirigir la acción del Gobierno. "La importancia del progreso en este campo es proporcional al grado en que se piensa que la diplomacia debe ser interés del pueblo".

### El caso de México

En México la Dirección de la política exterior es una facultad que la Constitución otorga de manera exclusiva al titular del Ejecutivo (artículo 89 fracción X). Esta atribución exclusiva del C. Presidente de la República ha dado pie para que ciertos tratadistas afirmen que en México existe una acción muy limitada de parte del Senado de la República en lo que se refiere a la política exterior. Sin embargo, esto no es así; ya vimos que aun antes de las reformas constitucionales recientes, el Senado Mexicano ha realizado funciones importantes, que no son tarea común de parlamentos de otros países. Ahora, la enmienda propuesta por el Ejecutivo, introdujo una ampliación sustancial a las facultades exclusivas del Senado de la República en el área de la política exterior, lo que reviste gran trascendencia para la vida democrática del país. Con esta adición, México se coloca como uno de los países más abiertos a la discusión pública de los asuntos relativos a la política exterior.

Esta modificación formó parte de las enmiendas que en conjunto, integraron la llamada "Reforma Política", importante avance en el desarrollo de las estructuras e instituciones políticas del país. El artículo de referencia, antes de la modificación decía así:

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras”. La reforma propuso y así se aprobó, que a esta facultad se agregara la de “. . . analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso”. Esta ampliación, además es congruente con la naturaleza orgánica del Senado, ya que le confiere intervención en los asuntos que conciernen al sistema federal en su conjunto.

Lo anterior se deriva del hecho de que la Constitución señala en su artículo 133 que los tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, “serán la Ley suprema de toda la Unión” es decir, rigen a toda la Federación dentro del marco del Pacto Federal. El Senado es la Cámara que responde a la igualdad jurídica de todas y cada una de las entidades de la Federación, ya que las mismas están representadas, independientemente de su población, superficie geográfica o potencial económico, por dos Senadores; es decir, representa el equilibrio y la vigilancia del Pacto Federal, en cuyo contexto se insertan las leyes del Congreso de la Unión y los tratados.

Otra de las facultades exclusivas del Senado de la República y que tiene que ver con las relaciones del país con el exterior, se refiere a la previa autorización para “la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, al paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes, en aguas mexicanas”, texto que corresponde a la fracción III del propio artículo 76 de la Constitución.

La fracción III del mismo artículo se refiere a la ratificación de los nombramientos que el Presidente haya expedido de Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales.

Por otra parte, en nuestro país hay casos en que la conducción de los asuntos internacionales la comparte el Ejecutivo con el Congreso de la Unión —como es el caso de la decla-

ración de guerra— señalándose que el Presidente de la República ha de dirigirse al Congreso proporcionándole la información necesaria para que éste, en su caso, emita la Ley correspondiente. Sólo entonces puede el Presidente proceder a la declaración de guerra.

Otro caso de facultad compartida con el Congreso de la Unión es en la intervención que tiene el cuerpo legislativo en materia de empréstitos sobre el crédito de la nación, al fijarle al Ejecutivo las bases de su contratación, para aprobar los empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. A este propósito la L Legislatura aprobó el proyecto de Ley General de Deuda Pública, cuyo artículo 9o. establece la manera en que el Ejecutivo ha de informar al Congreso de la Unión sobre la situación de la deuda pública.

Algunos tratadistas han planteado, desde tiempo atrás, ciertas incongruencias de tipo formal, que de hecho en nada han afectado el desempeño de las facultades que sobre la materia establece la norma constitucional. Una de ellas se refiere precisamente al artículo 76 y las facultades exclusivas del Senado en las cuestiones de política exterior. En la incongruencia señalada intervienen tres artículos Constitucionales: el 76, el 89 y el 133, la fracción X del artículo 89 habla de la ratificación **por el Congreso Federal** de los tratados; el artículo 76, fracción I, se refiere a la aprobación de tales tratados, **como facultad exclusiva del Senado**; la misma orientación se mantiene en el artículo 133, pues señala que serán Ley Suprema de toda la Unión “. . . todos los tratados. . . celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación **del Senado.** . . .”

Se ha señalado que la incongruencia que surge al hablarse indistintamente del Congreso de la Unión y del Senado de la República, proviene desde cuando en nuestro país existía el sistema unicameral, que después fue modificado al reinstalarse el Senado de la República en 1875 y que por olvido o descuido del constituyente quedó esta incongruencia de carácter formal a pesar del establecimiento del bicameralismo en el país.

Otro tema que ha sido sujeto de discusión es el que se refiere al uso de los términos “aprobar” que señala tanto el artículo 76, fracción I, como el 133 y “ratificar” a que se refiere el artículo 89 fracción X. Sin embargo, tampoco es ésta una incongruencia que haya entorpecido o limitado la interpretación de aplicación de la norma constitucional.

De la práctica y de acuerdo a la mecánica de las cuestiones internacionales se desprende que el término adecuado es **aprobar**. La secuencia de cualquier tratado o convenio, se inicia en las reuniones de plenipotenciarios, quienes si al término de las negociaciones llegan a un consenso “convienen”, en primera instancia, en los términos en que ha quedado expresado el documento, sujeto de la negociación. Este documento es entregado al Ejecutivo quien lo envía al Senado de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación. Ya en la Cámara, se presenta a la Asamblea y de ahí se turna a la comisión o las comisiones correspondientes, que pueden ser las de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Educación, etc., según el área con la cual esté relacionado el instrumento correspondiente. Estas comisiones elaboran un dictamen, cuyos puntos resolutiveos pueden ser favorables o no al tratado o convenio bajo análisis. El dictamen elaborado por las comisiones dictaminadoras es presentado en dos lecturas a la Asamblea, en sesiones diferentes. En la segunda lectura se pone a discusión, y pasa de inmediato a votación nominal. La Asamblea, a su vez, puede aprobar o desaprobar el dictamen de la Comisión. Si el voto de la Asamblea es contrario al dictamen, éste regresa a la comisión para que elabore uno nuevo de acuerdo al voto mayoritario de la Asamblea.

Aunque no se señala de manera explícita, es obvio que el Senado de la República aprueba o desaprueba un tratado o convenio en su totalidad y no de manera fragmentaria; es decir no se supone que se puedan hacer enmiendas al texto bajo consideración, ya que esto equivaldría a desechar el tratado como tal, puesto que el consenso de los plenipotenciarios de los países que lo negociaron, se obtuvo sobre todos y cada uno de los términos en que se expresa dicho documento.

Al votar afirmativamente la Asamblea de la Cámara de Senadores respecto de un tratado o convenio, **se está realizando el acto de aprobación**. Es entonces cuando el Senado envía al Ejecutivo Federal los documentos correspondientes para sus efectos constitucionales. Sólo hasta que el Ejecutivo recibe un tratado que mereció la aprobación del Senado, puede **ratificarlo**, entendiéndose que si bien sólo hasta ese momento el Presidente de la República está facultado para **ratificar** el tratado o convenio en cuestión, está en libertad de hacer o no uso de dicha facultad, y pudiera darse el caso de que tal ratificación presidencial no se diera, pues desde que convinieron los plenipotenciarios en su negociación, hasta el momento de la aprobación por el Senado, pudieron suceder acontecimientos que hayan motivado algún cambio ya sea en las relaciones entre los países involucrados o en la política nacional, lo que origine que se difiera temporal o indefinidamente la ratificación final de dicho tratado.

Por último, es oportuno señalar la importancia que representa para el Pacto Federal el contenido del artículo 133 de la Constitución, cuando señala que “todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión”, lo que obligará a los jueces de cada Estado a proceder en congruencia con dichos tratados, “a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

Este artículo de la Constitución, congruente con el Título Segundo Capítulo I, Artículos 40 y 41, reafirma tres cuestiones fundamentales: la que se refiere a la supremacía de las estipulaciones del Pacto Federal; la relativa a que ningún tratado que no esté de acuerdo con la Constitución podrá ser aprobado, y la elevación a la categoría de Ley Suprema de los Tratados Aprobados.

### **Relaciones Internacionales en el mundo contemporáneo**

Afirmamos al principio de este trabajo, que las relaciones internacionales que rigen al mundo contemporáneo se carac-

terizan por su alto dinamismo y elevada complejidad. Se anotaron varios factores que han influido para ello, a los cuales podemos agregar el desarrollo de todos los medios de comunicación que permiten un ágil desplazamiento de las ideas, las personas y las mercancías; el avance científico y tecnológico del mundo; la permanente lucha por las hegemónicas geopolíticas; y la creciente interdependencia en materia de capitales y recursos financieros.

El mundo contemporáneo está integrado por países que van desde los más altos niveles del desarrollo económico, científico y tecnológico, hasta aquellos cuyas penurias económicas y atraso apenas si les permiten una subsistencia precaria.

Desde la década de los sesentas se han venido planteando diversas políticas con intención de revertir el proceso divergente del desarrollo económico mundial. En el seno de Naciones Unidas se aprobó la Estrategia para el Decenio del Desarrollo, a partir de 1960 y se aprobó una nueva Estrategia para el Segundo Decenio del Desarrollo, a partir de 1970. El surgimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD; los programas de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI y de otros organismos como la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación, FAO; la Organización Mundial de la Salud, OMS y tantas más. Todos ellos representan esfuerzos múltiples planteados desde diversos ángulos y con diferentes instrumentos, pero con el mismo propósito de establecer un mundo más justo y más equitativo. Igual objetivo inspiró a la Asamblea General de Naciones Unidas cuando aprobó el programa de acción para el Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Sin embargo y de manera paradójica, pareciera ser que el mundo contemporáneo aún no está organizado ni preparado para la definición de un Nuevo Orden Económico Internacional, ni cuenta con una estrategia determinada ni menos aún con los instrumentos que conduzcan a una nueva situación económica mundial.

Los países desarrollados aún no comprenden cabalmente que si dos tercios de la humanidad continúan marginados del progreso económico, científico, tecnológico y cultural —lo que implica marginación respecto de los mercados mundiales— la economía universal sufrirá de serias limitaciones para su avance ulterior. Por su parte, los países en desarrollo, ubicados en diversas posiciones políticas y actitudes ideológicas e inmersos en su propia problemática individual aún no adquieren conciencia solidaria para luchar en forma mancomunada por sus reivindicaciones.

Ante los problemas del presente y la perspectiva que se vislumbra en el futuro, el papel que corresponde jugar a los parlamentos del mundo ha de ser trascendente. Sin embargo, es necesario que todos los países amplíen las facultades y eleven la participación de los cuerpos legislativos, aunque existen situaciones de hecho que pueden enmarcarse del siguiente modo: En primer lugar, no en todos los países existen parlamentos, ya que en algunas naciones han desaparecido junto con la vida democrática. En otros países los parlamentos juegan un papel harto secundario en la orientación de la política económica interna e internacional. Si a lo anterior agregamos los argumentos expresados en el estudio de la Unión Interparlamentaria, en el sentido de que el Poder Ejecutivo de la mayoría de los países maneja casi de manera autónoma la política internacional, y no se ven, en el corto plazo, factores que puedan provocar un cambio de esta situación, podremos llegar fácilmente a la conclusión de que los parlamentos del mundo no tienen ni tendrán una acción importante en el señalamiento del destino futuro de la humanidad.

¿Es esto saludable?, seguramente que no. En los países en donde existe y funciona el Poder Legislativo, éste representa, en la mayoría de las naciones, la voluntad popular y es un conducto por el cual han de canalizarse aspiraciones mayoritarias que logren materializarse en leyes. Pero además el debate en la tribuna y los pronunciamientos públicos de los Legisladores han de ser fuente permanente de orientación del pueblo en general y del Ejecutivo en particular.



Es decir: no se trata de invocar mayores atribuciones para los parlamentos, en materia de política exterior. Lo que realmente importa es la sobrevivencia y perfeccionamiento de la democracia, como el único sistema a través del cual puedan los pueblos luchar tanto en el campo interno como en el externo, por una sociedad más justa y más equitativa. Lo importante es que los parlamentos del mundo puedan coadyuvar en el diseño de un Nuevo Orden Mundial, en el que se reconozcan como principios fundamentales de la mejor convivencia internacional, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados; la solución pacífica de las controversias entre naciones; la preservación y respeto a las sobera-

nías de los Estados; la ayuda mutua y la cooperación recíproca; el derecho de todas las naciones a diseñar su propio modelo de sistema sociopolítico; la soberanía en el uso y explotación de sus recursos naturales; respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; cancelación de las hegemonías que limitan la autonomía y la independencia económica de las naciones.

La lucha por estos principios es la que, a nombre de sus pueblos, habrán de seguir dando los parlamentos del mundo, como única garantía para la paz, la sobrevivencia y el progreso de la humanidad.