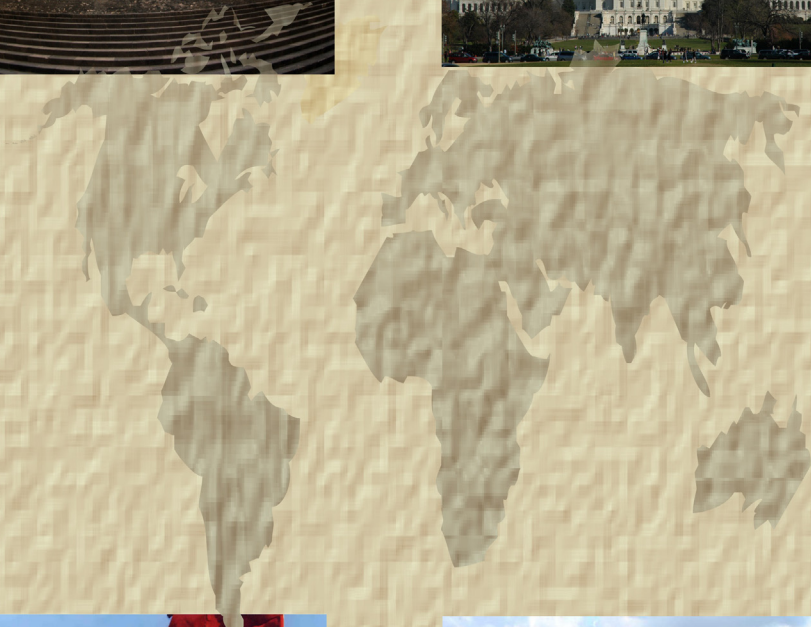


GRUPOS DE AMISTAD



Mtro. Gonzalo Santiago Campos

Serie Roja
Temas Parlamentarios

Febrero de 2007

Grupos de Amistad

Derechos Reservados:

ISSN 1870 - 7262

Reserva. 04-2006-113014420000-102

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Marzo de 2007

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Jorge Zermeño Infante

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Emilio Gamboa Patrón

Integrantes

Dip. Héctor Larios Córdova

Dip. Javier González Garza

Dip. Gloria Lavara Mejía

Dip. Alejandro Chanona Burguete

Dip. Ricardo Cantú Garza

Dip. Miguel Ángel Jiménez Rodríguez

Dip. Aída Marina Arvizú Rivas

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Luis Alfonso Camacho González

Lic. Gustavo Moreno Sánchez

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López



**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Alfredo Ríos Camarena

Secretarios

Dip. Mario Eduardo Moreno Álvarez

Dip. Camerino Eleazar Márquez Madrid

Integrantes

Dip. Alberto Amaro Corona

Dip. Valentina Valia Batres Guadarrama

Dip. Omar Antonio Borboa Becerra

Dip. Felipe Borrego Estrada

Dip. Carlos Chaurand Arzate

Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo

Dip. Jaime Espejel Lazcano

Dip. Silvano Garay Ulloa

Dip. José Jacques y Medina

Dip. Antonio Xavier López Adame

Dip. Gustavo Macías Zambrano

Dip. Miguel Ángel Monraz Ibarra

Dip. Carlos Alberto Navarro Sugich

Dip. Víctor Samuel Palma César

Dip. Lourdes Quiñones Canales

Dip. Carlos René Sánchez Gil

Índice

Grupos de Amistad

I. Preliminar	11
II. Concepto y clasificación	12
III. Naturaleza jurídica	15
IV. Sustento legal	16
V. Propuestas de reglamentación	18
VI. Figuras afines	24
VII. Derecho comparado	27
A. Argentina	28
B. Chile	29
C. España	30
D. Francia	31
E. Grecia	33
F. Venezuela	34
VIII. A manera de colofón	35
Fuentes de consulta	37

GRUPOS DE AMISTAD

I. PRELIMINAR

La *Diplomacia Parlamentaria* es un fenómeno ampliamente debatido en los últimos lustros, sobre todo por la errónea, o bien, mal intencionada concepción que se tiene de ella. No obstante, las columnas torales de ésta son: Grupos de Amistad, Reuniones Interparlamentarias y Organismos Parlamentarios Internacionales.¹

A pesar del tiempo en el cual se han llevado a cabo reuniones de este tipo, no existe una legislación detallada que establezca lineamientos para su desarrollo, integración de grupos (o delegaciones), así como el carácter de los acuerdos o resoluciones que se consensúan, pues a decir de Marineyla Cabada, “la diplomacia parlamentaria en nuestro país se ha regido por prácticas, así como por reglas, disposiciones o resoluciones provisionales para cada caso, contenidas en los instrumentos denominados Acuerdos Parlamentarios”.²

Reglamentar la actividad de estos grupos es una cuestión que no puede esperar más, ya que cada día son mayores las voces que se alzan e indican que las actividades de los legisladores en el extranjero son turismo parlamentario; entonces, las líneas siguientes tienen el objetivo de apoyar la regulación de los grupos de amistad, aportando el aparato teórico que sirva de sustento al trabajo de los legisladores.

Así las cosas, en el presente trabajo desarrollaré, lo más amplio posible, el tópico de los Grupos de Amistad: concepto, clasificación, naturaleza, sustento legal –en México–, figuras afines, propuestas de reglamentación y la experiencia de otros países. Sin embargo, debido a la poca tinta que se ha derramado acerca del tema, las fuentes bibliográficas son escasísimas, lo que me llevará a tocar terrenos inexplorados.

¹Cfr. Ramírez Marín, Juan *et al.*, *Diplomacia Parlamentaria*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, 2006, serie Expediente Parlamentario no. 10, pp. 22 y 23.

²*Ibidem*, pp. 39 y 40.

II. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

Establecer las notas que caracterizan a una institución tan poco explorada como son los grupos de amistad, genera múltiples problemas, ya que en el contexto de la *Diplomacia Parlamentaria* existen distintas instituciones que pueden parecer semejantes, tanto que lleguen a confundirse. Sin embargo, con el objetivo de dilucidar este inconveniente, más adelante en este opúsculo revisaré algunas figuras similares a estos grupos.

A decir de Adriana González Carrillo (diputada en la LIX Legislatura), los Grupos de Amistad “son herramientas de la diplomacia parlamentaria, que permiten que sea un canal o haya un canal formal de un grupo de legisladores, que puedan atender la relación bilateral del Congreso, bis a bis (sic), con determinado país”.³ Además, señala que “la idea es que puedan estar también apoyando la política internacional, la política exterior de Estado, compartir las distintas visiones y poder sumarse a los trabajos parlamentarios de esta Cámara de Diputados”.⁴

A su vez Elma del Carmen Trejo García –Investigadora Parlamentaria– considera que estos grupos

...tienen funciones protocolarias sirviendo como órganos de enlace y cooperación entre los Congresos para mantener contacto permanente entre parlamentos y legisladores, así como sostener un intercambio constante de opiniones sobre diversos temas de interés común para estrechar los vínculos de cooperación bilateral y fomentar el diálogo político, con el objetivo de generar un mejor entendimiento de las distintas realidades nacionales y crear nuevas formas de acercamiento y lograr el fortalecimiento de las relaciones a partir del intercambio de experiencias parlamentarias para contribuir al desarrollo y cumplimiento de objetivos comunes.⁵

La citada investigadora realiza una descripción bastante amplia de los

³González Carrillo, Adriana, citada por *ibidem*, p. 42.

⁴*Idem*.

⁵Trejo García, Elma del Carmen, *Grupos de Amistad. LIX Legislatura*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, p. I.

Grupos de Amistad, sin embargo existe un aspecto poco acertado en su exposición con el cual no puedo estar de acuerdo; apunta que estos grupos son órganos que permiten mantener contacto permanente entre los parlamentos, cuestión –desde mi perspectiva– poco atinada, ya que existen (además de los Grupos de Amistad) otros dos ámbitos a través de los cuales se desarrolla la Diplomacia Parlamentaria: reuniones interparlamentarias y organismos parlamentarios internacionales; en el caso de las primeras, sus encuentros se desarrollan con mayor formalidad y permanencia, en cambio las reuniones de los Grupos de Amistad son eventuales.

Ahora bien, con relación a estos grupos ya me he pronunciado en otros lugares,⁶ con la intención de establecer los caracteres que los identifican, por tal razón reproduzco aquí la noción que elaboré, pues considero que es bastante amplia, además de describir con claridad a tales grupos. Entonces, los grupos de amistad comprenden al conjunto de parlamentarios que a través de reuniones informales (foros) impulsan, crean o refuerzan las relaciones internacionales entre el parlamento de un país, y los parlamentos de aquellos países con los cuales mantiene vínculos de especial relevancia: comerciales, políticos, culturales, financieros, etcétera; y sus actividades esenciales son, exclusivamente, protocolarias. El objetivo de estos grupos consiste en funcionar como órganos de enlace y cooperación entre los poderes legislativos de distintos países, cualesquiera que sea su denominación particular: Congreso, Asamblea, Cortes, Parlamento, etc.

Así, del anterior concepto pueden desprenderse las siguientes características:

- Se integran –exclusivamente– por legisladores, con base en la configuración del órgano legislativo de cada país, esto es, si es bicameral o unicameral.
- Sus reuniones son de carácter informal, los vínculos que mantienen son protocolarias y sus decisiones no son

⁶Véase Santiago Campos, Gonzalo, “comentario al artículo 46” en Salgado Loyo, Alfredo (co-ord.), *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Cámara de Diputados-Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2006, Expediente Parlamentario núm. 9, pp. 137-138; y Ramírez Marín, Juan *et al.*, *op. cit.*, p. 23.

vinculantes, pues generalmente se plasman en documentos de índole no obligatoria.

- A través de estas reuniones se pretenden impulsar, crear o reforzar las relaciones internacionales entre parlamentos de naciones que mantienen algún tipo de relación.
- Al final funcionan como órganos de enlace y cooperación de los poderes legislativos de distintos Estados.

Por regla general, estos grupos se constituyen con base en la conformación del parlamento, es decir, se busca estén representados todos los grupos políticos, de acuerdo al número de parlamentarios que lo integran. Además, para establecer las presidencias y secretarías de los grupos de amistad, de igual manera se toma en consideración el total de integrantes de cada grupo parlamentario.

Estos grupos pueden clasificarse en dos tipos, a saber:

- a) *Camerales*. Son constituidos por cada una de las Cámaras que integran el Parlamento (en nuestro caso Congreso de la Unión) para entablar relaciones con sus pares de otros países.
- b) *Bicamerales o mixtos*. Se conforman por miembros de las dos Cámaras que componen el Parlamento. En este caso, existen dos supuestos a través de los cuales pueden ser creados estos grupos:
 - Estados con Parlamento unicameral.
 - Países u organizaciones regionales o internacionales con los cuales se considere necesario.⁷

⁷ En relación con estos supuestos, en el caso Español, Gabriel Elorriaga señala que “el primero... [se establece] para estimular las relaciones con países europeos con sistema unicameral, dado que el sistema español de Cortes Generales es, en cuanto a representatividad, la resultante de ambas Cámaras. El segundo es aplicado a los países Iberoamericanos, sin otra explicación que la que se deduce de una razón puramente práctica, la mayor distancia que hace que los contactos y desplazamientos menos numerosos sean más viables para mantener una periodicidad razonable”.

Elorriaga Fernández, Gabriel, “La Diplomacia Parlamentaria”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 54, tercer cuatrimestre de 2001, p. 17.

Además, existen Parlamentos que sólo pueden formar grupos camerales, estos casos se presentan en razón de que su Poder Legislativo únicamente cuenta con una Cámara. Ejemplo son la República de Portugal, República Helénica, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela, entre otros.

III. NATURALEZA JURÍDICA

En el ámbito parlamentario, son diversos los nombres que se le dan a estos grupos:

- De amistad.
- De amistad parlamentaria.
- Parlamentarios de amistad.
- Agrupaciones de Parlamentarios de Amistad.

No obstante las diversas denominaciones, todas ellas están comprendidas, y poseen las características, en la noción descrita líneas atrás; por tal razón, con base en ella trataré de delimitar la naturaleza de los Grupos de Amistad.

En el contexto de las relaciones internacionales de los Parlamentos, son tres las modalidades en que se desenvuelven sus actividades, mismas que ya he mencionado: Grupos de Amistad, Reuniones Interparlamentarias y Organismos Parlamentarios Internacionales; todas estas se caracterizan por:

- a) La incursión de alguno de los órganos del Poder Legislativo en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, con el objetivo de establecer una política común, y
- b) Las relaciones o trabajos (formales o informales) llevados a cabo vinculan a los parlamentos y a sus integrantes, con el objetivo de intercambiar puntos de vista acerca de problemas comunes, plantear soluciones

a los mismos, y en algunos casos, legislar sobre éstos.⁸

Además, los Grupos de Amistad, en su calidad de foros bilaterales, resultan importantes no sólo para el diálogo entre los países sino también para la búsqueda de mutuos conocimientos e intercambio de experiencias en todas las materias y campos: comercio, turismo, educación, cultura, desarrollos científicos y tecnológicos, etcétera.

Por lo tanto, puedo establecer que la naturaleza de estos grupos radica en ser foros informales que se enmarcan o forman parte de la Diplomacia Parlamentaria, actuando como interlocutores importantes para el diálogo y las actividades internacionales de los Parlamentos, con funciones estrictamente protocolarias.

IV. SUSTENTO LEGAL

En diversas –aunque escasas– disposiciones legales, encontramos fundamentos que sustenten a los Grupos de Amistad; sin embargo, también considero necesario anotar algunas disposiciones que tienen que ver más con la diplomacia, contexto en el cual se encuentra inmersa la institución estudiada. Así, el numeral 2 del artículo 22 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece *el Presidente [de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados] conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria*. De la misma forma, el inciso c) del artículo 34 dispone como atribución de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados *proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente*.

⁸Cfr. Ramírez Marín, Juan *et al.*, *op. cit.*, p. 20.

Asimismo, en el numeral 4 del artículo 46 se estipula que *a propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno [de la Cámara de Diputados] propondrá constituir “Grupos de Amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura.*

Además, en el caso del Senado las disposiciones relacionadas con esta cuestión son: inciso e) numeral 1 del artículo 66; inciso f) numeral 1 del artículo 67; inciso e) numeral 1 del artículo 82; y numeral 4 del artículo 104.

En cuanto a la conformación de los Grupos de Amistad en las Legislaturas LVIII y LIX, esto se realizó a través de dos acuerdos de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados que se establecieron los lineamientos para su integración, y el número de grupos dependió del total de naciones con quienes se deseaba mantener relación.

Así pues, se estableció por la LVIII Legislatura que

Cada “grupo de amistad” se integrará con doce miembros, que serán designados por la Junta de Coordinación Política con el auxilio de la Comisión de Relaciones Exteriores, en la siguiente proporción: cuatro diputados del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, cuatro del PAN, dos del PRD y dos de los otros grupos parlamentarios y partidos, alternadamente; y su directiva se formará con un presidente y uno o dos secretarios, según lo acuerde la propia Junta, quien recabara los listados de cada grupo parlamentario y partido representado en esta Cámara.⁹

Mientras tanto, la LIX Legislatura consideró conveniente integrar —a través de acuerdo de la Junta, como ya se mencionó— cada Grupo de Amistad

⁹Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 30 de abril de 2001.

...con diez miembros designados por la Junta de Coordinación Política con el auxilio de la Comisión de Relaciones Exteriores, en la siguiente proporción: cuatro del Partido Revolucionario Institucional, tres del Partido Acción Nacional, dos del Partido de la Revolución Democrática, y un representante de uno de los Grupos Parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México, del Partido del Trabajo, y del Partido Convergencia. Su Mesa Directiva se formará con un Presidente y un Secretario.¹⁰

Sin embargo, el antecedente más remoto –documentado en Gaceta Parlamentaria o Diario de los Debates de ambas Cámaras del Congreso de la Unión– consiste en un acuerdo de la Gran Comisión del Senado (LVII Legislatura), por medio del cual se sometió a la aprobación del Pleno de ese órgano legislativo, la conformación de Grupos de Amistad. Así que, con fundamento en lo establecido (en ese momento) en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Congreso General, se instituyeron grupos parlamentarios de amistad con Brasil, Colombia, China, Eslovenia y Rumania.

Estos grupos se integraron, en su mayoría, por cuatro senadores, un presidente y tres vocales, salvo el caso del grupo México-China, el cual contó con cinco miembros (un presidente y cuatro vocales). Además, es preciso mencionar que a través del séptimo punto del acuerdo, el número de integrantes de cada uno de esos grupos podían aumentar, ya que *los ciudadanos Senadores que desearán incorporarse a estos Grupos Parlamentarios de Amistad, lo debían notificar a la Directiva de la Gran Comisión para que ésta determinase lo conducente*.¹¹

V. PROPUESTAS DE REGLAMENTACIÓN

La falta de disposiciones legales en materia de Diplomacia Parlamentaria en general, y en el caso de los Grupos de Amistad en particular, ha inquietado a más de un legislador. Por tal razón encontramos diversas propuestas de regulación para estos grupos, de lo cual daré cuenta en las líneas siguientes, en orden cronológico,

¹⁰Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 12 de abril de 2004.

¹¹Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. 30 de diciembre de 1999.

partiendo de la iniciativa más antigua hasta la más reciente.

El 11 de abril del año 2002 (LVIII Legislatura), la diputada Heidi Storsberg Montes (PAN) presentó una iniciativa sumamente amplia, con relación a los Grupos de Amistad.¹² Mediante esta reforma se pretendió adicionar un artículo 94 bis al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pues consideraba *preciso adoptar un marco completo para la constitución y funcionamiento de los Grupos de Amistad, los mecanismos para fomentar el intercambio periódico de información, así como de trabajo continuo sobre diversas materias legislativas*.

Así pues, el artículo 94 bis reglamentaría el tema *De los Grupos de Amistad de la H. Cámara de Diputados*. Considero relevante conocer la propuesta tal y como se presentó, para evitar realizar una interpretación, tal vez alejada –si no errónea– del sentido que le impregnó su autora, pero lo más trascendente consiste en apreciar los aciertos del proyecto:

I. Los Grupos de Amistad serán conformados en los términos del artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y con base en los criterios de proporcionalidad, pluralidad y equidad, según la integración del pleno entre los diferentes partidos políticos, representados en la H. Cámara de Diputados.

Los coordinadores de cada grupo parlamentario designarán a los diputados pertenecientes a su fracción para el desempeño de las funciones contempladas en este artículo.

Asimismo, podrán remover a los diputados o diputadas miembros de su grupo parlamentario a efecto de que dejen de pertenecer a determinado Grupo de Amistad, cuando a juicio del coordinador respectivo no cumplan con las disposiciones del presente artículo.

¹²Desafortunadamente tal iniciativa no llegó a buen puerto, ya que fue dictaminada –por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias– en sentido negativo y se archivó el expediente como asunto totalmente concluido (jueves 31 de marzo de 2005).

II. Los Grupos de Amistad cumplen funciones protocolarias y sirven como órganos de enlace, comunicación y de relación con parlamentos extranjeros, comisiones de los mismos e integrantes de los Congresos de otros países.

III. Son atribuciones de los Grupos de Amistad:

a. Mantener contacto permanente entre parlamentos y entre legisladores;

b. Sostener un intercambio constante de opiniones sobre diversos temas de interés común de forma que se estrechen los vínculos de cooperación bilateral;

c. Divulgar las políticas nacionales sobre una variedad de temas y ofrecer una visión objetiva de la realidad nacional;

d. Estrechar el diálogo político para generar un mejor entendimiento de las distintas realidades nacionales y generar nuevas formas de acercamiento;

e. Fortalecer las relaciones a partir del intercambio de experiencias parlamentarias para contribuir al desarrollo y cumplimiento de objetivos comunes;

f. Proporcionar información a parlamentarios y comisiones de parlamentos extranjeros que lo soliciten; y

g. Extender invitaciones para hacer recíprocas las visitas de cortesía de otros parlamentos extranjeros a nuestro país.

IV. Los Grupos de Amistad deberán funcionar de acuerdo a las siguientes reglas:

a. Los Grupos de Amistad deberán ser presididos preferentemente por ciudadanos diputados y diputadas integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores;

b. Se designará a un Presidente y a un Secretario del Grupo de

Amistad; por parte de la Junta de Coordinación Política;

c. En ningún caso los diputados o diputadas podrán presidir más de un Grupo de Amistad;

d. La Secretaría recaerá en un miembro de partido distinto al que ocupe la presidencia de los Grupos de Amistad; y

e. El resto de los integrantes del Grupo de Amistad serán Vocales.

V. Son atribuciones de ciudadanos diputados o diputadas Presidentes de los Grupos de Amistad:

a. Proponer una agenda específica de trabajo;

b. Retomar aquellos temas que por su interés e importancia quedaron pendientes en la legislatura pasada y llevar acciones en consecuencia para que propicien un mejor desarrollo y aplicación;

c. Establecer los contactos necesarios e informar a la Comisión de Relaciones Exteriores las fechas acordadas de visitas. Ésta, a su vez, informará a la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación Política;

d. En caso de haberse dado por concluida una visita de cortesía, presentar un informe por escrito relatando la visita, así como anexar toda la información relevante para el buen desahogo de los trabajos de la Cámara de Diputados; y

e. Presentar anualmente a los integrantes de su Grupo de Amistad un programa de las actividades a realizar el año siguiente, así como un informe de la actividad realizada el año precedente, que deberá ponerse a disposición de la Comisión de Relaciones Exteriores, de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política.

VI. Son atribuciones de los ciudadanos diputados o diputadas

Secretarios de los Grupos de Amistad:

- a. Formar un registro de asistencia;
- b. Extender las actas de las sesiones o reuniones de trabajo y firmarlas después de que hayan sido aprobadas;
- c. Cuidar de que las Actas queden escritas y firmadas en el libro correspondiente; y
- d. Sustituir al Secretario o al Presidente en caso de ausencia, conforme al orden que fueron designados.

VII. Son atribuciones de los ciudadanos diputados o diputadas Vocales de los Grupos de Amistad:

- a. Coadyuvar en el desahogo de actividades encargadas por el Presidente; y
- b. Sustituir al Secretario o en su caso al Presidente, para los casos de ausencia, conforme al orden que fueron designados.

Esta iniciativa implicaba un gran avance en la materia que hoy me ocupa, toda vez que señala la naturaleza de estos grupos; asimismo, indica la forma en que debían integrarse, sus atribuciones, reglas de funcionamiento y las facultades de los presidentes y secretarios de tales grupos. Por medio de esta reforma se institucionalizaban integralmente las actividades y conformación de los Grupos de Amistad.

Ahora bien, durante los trabajos del 16 de julio de 2003 en la Comisión Permanente, en el segundo receso del tercer año de ejercicio (LVIII Legislatura), la Senadora Dulce María Sauri Riancho (PRI) presentó una iniciativa para reformar y adicionar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Por medio de ésta se pretendía:

- Convertir a los Grupos de Amistad en *Grupos de Cooperación Parlamentaria* con el fin de crear un mecanismo eficaz de diálogo para fortalecer e impulsar las agencias bilaterales

entre las Asambleas Parlamentarias Nacionales.

- Otorgar al Senado de la República una presencia decisiva en el ámbito internacional para el impulso y apoyo de las iniciativas mexicanas que se presenten en el marco de las Asambleas Parlamentarias y Foros Multilaterales en el mundo.
- Permitir impulsar la agenda multilateral del país a través del incremento y la profundización de la cooperación económica y social en materia de inversiones, comercio, tecnología, formación de recursos humanos y el desarrollo cultural como parte de un proceso de superación de las barreras políticas y de integración de las visiones del mundo entre los individuos de diferentes culturas y naciones.¹³

En la actual legislatura el Senador Héctor Pérez Plazota –de Acción Nacional–, presentó (24-X-2006) una iniciativa de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Senadores, en la cual se contempla el tema de la Diplomacia Parlamentaria. De esta suerte, en el artículo 65 se establece que

La Diplomacia Parlamentaria de la Cámara se desarrolla a través de su participación en los siguientes foros:

I. a IV...

V. Los vínculos creados por los grupos de amistad, interparlamentarias bilaterales, visitas de grupos de parlamentarios y de Jefes de Estado o de Gobierno.

Aunque con mala técnica legislativa, se aprecia con claridad el carácter vinculatorio que se le pretende conceder a los acuerdos asumidos por los grupos de amistad; además, son enunciados los ámbitos a través de los cuales se desarrolla la Diplomacia Parlamentaria, esto es: Grupos de Amistad y Reuniones Interparlamentarias (que por su naturaleza son básicamente bilaterales), aunque falto mencionar a los Organismos Parlamentarios Internacionales.

¹³Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Datos Relevantes de la Sesión. 2. Iniciativas* [documento en línea], México, 16 de julio de 2003, [citado 20-III-2007], Formato htm, disponible en Internet: http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2R3A/julio_16/2.htm

VI. FIGURAS AFINES

Como he mencionado *supra*, son diversas las denominaciones otorgadas a los Grupos de Amistad, no obstante los diversos nombres todos ellos comparten la misma naturaleza; sin embargo, es preciso indicar las figuras que, aunque parecen idénticas, difieren de estos grupos. El caso de Francia es el más emblemático de esta situación, ya que en la Asamblea Nacional de este país existen varios grupos distintos de los Grupos de Amistad.

Así, en este país existen los *Groupes D'Études à Vocation Internationale* (Grupos de Estudios de Vocación Internacional), los cuales se pueden constituir con aquellos países con los cuales Francia no mantiene relaciones diplomáticas. Estos grupos no disponen de fondos, sin embargo, también pueden realizar o recibir invitaciones igual que los grupos de amistad, bajo el acuerdo total de la delegación. En la undécima legislatura francesa fueron establecidos nueve grupos de este tipo:

- Sobre el Vaticano, es decir, acerca de las relaciones con la Santa Sede.
- Sobre los problemas de la República de Irak.
- Sobre los territorios autónomos palestinos.
- Sobre los problemas del Reino de Lesotho.
- Sobre los problemas de Eritrea.
- Sobre los problemas de Afganistán.
- Sobre los problemas de Birmania.
- Sobre los problemas de la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte).
- Sobre los problemas ligados a la expansión de la economía taiwanesa.

Además, existen otro tipo de grupos, los denominados *Groupes D'Études à Caractère International* (Grupos de Estudios de Carácter Internacional), la Asamblea puede acceder a establecer un grupo de estudio con el objeto de mantener un vínculo con un problema internacional, o bien, tratar directamente un problema internacional. La undécima legislatura francesa instituyó:

- El grupo de estudio sobre el reequilibrio de la política alimentaria mundial.
- El grupo de estudio sobre los franceses en el extranjero.
- El grupo de estudio sobre la francofonía y la cultura francesa en el mundo.
- El grupo de estudio sobre las zonas y trabajos fronterizos.
- El grupo de estudio sobre el porvenir de la cuenca mediterránea.
- El grupo de estudio sobre el Sahara occidental.
- El grupo de estudio sobre el problema del Tibet.
- El grupo de estudio sobre el desarrollo y la ayuda al Tercer Mundo.

Asimismo existen, además de las *commissions permanentes* (comisiones ordinarias), *missions d'information* (misiones de información) y *Groupe D'Études* (grupos de estudio). Las primeras se constituyen a petición de las comisiones, ordinarias o especiales, y atienden cuestiones relevantes de la competencia de éstas; sus actividades no las pueden realizar fuera del territorio nacional durante las sesiones ordinarias, excepto que le sea concedida autorización expresa de la *Bureau* (Mesa Directiva). En la solicitud de creación de las misiones debe indicarse el objeto, duración y número de miembros de la misión proyectada. Estará dirigida por un Presidente quien lo notificará al Senado en la sesión más próxima.¹⁴

¹⁴ Artículo 21 del Reglamento del Senado.

En tanto que, los grupos de estudio se encargan de analizar temas de interés nacional que inquietan a la sociedad en general, cuestiones muy variadas, por ejemplo, actualmente existen grupos dedicados a las personas sin hogar, el desarrollo agro-industrial y la industria agroalimentaria, la falsificación, los derechos del humanos, la economía social, los problemas del agua, las carreteras y la seguridad vial, etcétera. Estos grupos se integran por un Presidente, en algunos casos por Co-Presidentes, algunos Vice-Presidentes, un Secretario Administrativo y varios integrantes.

El caso de Italia es también interesante. La Cámara de Diputados, del Parlamento Italiano, creó en la XIV Legislatura (6 de noviembre de 2001) *Il Comitato per la diplomazia parlamentare* (Comité de diplomacia parlamentaria); el Presidente de la Cámara preside este comité y tiene la tarea de coordinar las múltiples iniciativas de la misma Cámara, además está llamado a desarrollar una función de enlace de la actividad internacional de la Comisión Permanente, de las delegaciones parlamentarias en las Asambleas Internacionales, los grupos de cooperación bilateral y, más en general, de los Órganos de la Cámara.

Además, en la XIII Legislatura la Cámara de Diputados (1996) implementó nuevos modelos de relaciones bilaterales, por lo cual se establecieron las *jornadas de visita de delegaciones parlamentarias de otros países*, mismas que se clausuran con manifestaciones culturales: siendo la jornada Italia-Albania la primera en su tipo que fue realizada (febrero 23 de 1998).¹⁵

Ahora bien, el Senado español mantiene *Visitas de Estudio y Estancias de Intercambio de Experiencias* con Parlamentos extranjeros así como con otras instituciones tanto europeas como nacionales, a través de las cuales busca apoyarse en sus avances para lograr un mayor desarrollo en diversos ámbitos. Ejemplos de estas visitas son: proyecto TACIS -Programa de Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes- con Rusia; Programa de Hermanamiento PHARE con Polonia; Grupo de Intercambio Electrónico de Información entre Cámaras Europeas (IPEX –*Interparliamentary EU Information*

¹⁵Cfr. Violante, Luciano, “Diplomacia parlamentaria en Italia”, *Política Exterior*, Madrid, Vol. XIII, verano/otoño de 1999 (extra), p. 12.

Exchange–); Intercambio de Información y de Asistencia Técnica (TAIEX –*Technical Assistance Information Unit*–); Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (CERDP –*Centre Européen de Recherche et Documentation Parlementaires*–), y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Curso de Asesores Jurídicos Parlamentarios, Jueces, etc.

El Parlamento Canadiense tiene, como parte de sus asuntos internacionales e interparlamentarios, cuatro programas oficiales:

- *Associations parlementaires* (Asociaciones parlamentarias).
- *Échanges parlementaires* (Intercambios parlamentarios).
- *Protocolo*, y
- *Conférences* (Conferencias).

Es a través de los intercambios parlamentarios que el Parlamento de Canadá establece y mantiene relaciones con otros parlamentos, las cuales van del simple intercambio de información a las visitas oficiales llevadas a cabo sobre una base de reciprocidad. Los intercambios parlamentarios desempeñan un papel importante en la diplomacia parlamentaria canadiense, ya que mediante ésta se estrechan los vínculos con otros países, además de facilitar los intercambios de ideas, valores, conocimientos y experiencia.

Por medio de los intercambios parlamentarios se planean y coordinan las visitas en el extranjero de los Presidentes del Senado, así como las visitas al Canadá de sus homólogos extranjeros.

VII. DERECHO COMPARADO

Es necesario tomar en cuenta la experiencia de otros países en la integración, regulación y desarrollo de los grupos de amistad, para con ello estar en posibilidad de aportar los elementos básicos que permitan establecer las pautas de reglamentación de tal institución en nuestro país.

A. ARGENTINA

El artículo 62 del Reglamento del Senado de la Nación establece como facultad de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto

...dictaminar sobre lo relativo a las relaciones de la República con los Estados extranjeros, cuerpo diplomático y consular, tratados, convenciones, pactos, conferencias y congresos internacionales, declaración de guerra u otras medidas admitidas por el derecho internacional... Asimismo dictaminar sobre lo relativo a las relaciones del Senado de la Nación con los organismos parlamentarios internacionales y con los parlamentos de los demás países.

Podrá también constituir “Agrupaciones de Parlamentarios Argentinos de Amistad” con parlamentarios de otros países.

Los Grupos de Amistad constituidos por el Senado deben dedicarse a:

- I. Mantener las relaciones con los senados y parlamentos de los respectivos países.
- II. Promover el intercambio de información y documentos legislativos.
- III. Proveer a la armonización legal, en todas las áreas donde esto sea posible y conveniente para las partes.
- IV. Promover las inversiones y la cooperación económica.
- V. Facilitar el comercio bilateral.
- VI. Impulsar el intercambio cultural, científico y técnico.
- VII. Asistir a las otras Comisiones del H. Senado en asuntos que les sean destinados y que hagan a las relaciones bilaterales respectivas.

VIII. Coordinar tareas con grupos equivalentes de la H. Cámara de Diputados y, toda vez que sea posible, concurrir a la formación de los grupos bicamerales.

En el caso de la Cámara de Diputados no sucede lo mismo, ya que su Reglamento no contempla la posibilidad de crear este tipo de grupos. Así, en el artículo 64 se dispone

Compete a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto dictaminar sobre los tratados, convenciones, conferencias, congresos internacionales y demás asuntos que se refieran al mantenimiento de las relaciones de la Nación con los Estados extranjeros y sobre todo otro asunto o proyecto que se refiera al culto, ejercicio del Patronato en toda la Nación, concordatos con la Silla Apostólica, libre ejercicio de las iglesias establecidas en la República y admisión de nuevas órdenes religiosas.

B. CHILE

Este país, parte del denominado Cono Sur, no cuenta con reglamentación especial para regular a los Grupos de Amistad, no obstante, existen disposiciones para controlar el trabajo que realicen los diputados en el extranjero. Por lo tanto, antes de que la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento de la Cámara de Diputados apruebe una misión internacional, se considera conveniente disponer que ella entregue un informe técnico a la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana con la finalidad de hacer una evaluación integral de las misiones oficiales al exterior. También al regreso de la delegación, el integrante o integrantes de la misma deben rendir cuenta de los resultados de la misión cumplida.

Así, el artículo 38, inciso cuarto del Reglamento Interno de la H. Cámara de Diputados, señala:

El Diputado que presida una delegación oficial de la Cámara de Diputados o que individualmente viaje al exterior en su

representación deberá dar cuenta de los resultados de su misión ante la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, dentro del plazo de diez días, contado desde la fecha en que el Diputado reasuma sus funciones.

Del mérito de dichos resultados la Comisión informará a la Sala en la sesión ordinaria subsiguiente a la recepción da dicha cuenta.

C. ESPAÑA

Como en muchos casos, revisar la situación de España es obligatoria, pues además de ser el único país de habla hispana en Europa, también tiene lazos históricos con México. Así, en España la Mesa del Congreso de los Diputados ha aprobado determinados criterios aplicables con carácter general a los Grupos de Amistad:

- La composición de los grupos ya constituidos oscila entre los 11 y los 16 miembros. En tanto que los nuevos grupos están integrados por dos representantes del Grupo Popular, dos del Grupo Socialista y uno de cada uno de los Grupos Parlamentarios restantes (esto aplica a la Cámara de los Diputados de Italia, el Bundestag alemán, el Parlamento de la República Helénica y la Cámara de los Comunes británica).
- La Presidencia y Vicepresidencia corresponden, respectivamente, a Vicepresidentes y Secretarios de la Mesa de la Cámara.

Cuando los Grupos de Amistad han sido constituidos, y publicada la composición de estos en el Diario Oficial de las Cortes Generales, se comunica “a los Presidentes de las Cámaras implicadas, al Ministerio de Asuntos Exteriores y a los embajadores de España en el país con el que se ha establecido el grupo de amistad y a los embajadores de dichos países en España”.¹⁶

En el caso del Senado, en la VII Legislatura se constituyeron

¹⁶Elorriaga Fernández, Gabriel, *op. cit.*, p. 17.

Grupos de Amistad con los Senados de la República Francesa y la República Italiana, así como con la Cámara de Consejeros del Reino de Marruecos. Aunque en la integración de estos grupos no hay parámetros similares, ya que no todos tienen Presidente o Vicepresidente, si bien todos cuentan con por lo menos siete vocales titulares.

Ahora bien, desde la VI Legislatura las Cortes Generales han creado Grupos de Amistad para atender conjuntamente (Congreso de los Diputados y Senado) asuntos relacionados con países de Parlamentos unicamerales (Asamblea Nacional de Portugal, Congreso de la República del Perú y Asamblea Popular Nacional de China), o bien, naciones iberoamericanas (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela).

D. FRANCIA

Para que un Grupo de Amistad pueda constituirse es necesaria la autorización de la Mesa Directiva de la Asamblea Nacional; además, se ha considerado conveniente crear Grupos de Amistad con todo país miembro de la ONU, siempre y cuando sean cumplidos, principalmente, dos criterios: a) la existencia de un Parlamento, y b) relaciones diplomáticas de Francia con el país en cuestión.

Una vez autorizada la integración de un grupo, en primer lugar se reúne a los representantes de los grupos parlamentarios para distribuir entre ellos, en proporción del número de sus miembros en la Asamblea, las presidencias de los Grupos de Amistad, con la salvedad de que ningún diputado puede tener más de una.

Cada Grupo de Amistad contará con un vicepresidente por grupo parlamentario, o dos, si el grupo comprende a más de cincuenta miembros. No obstante, un mismo diputado no puede tener más de cuatro vicepresidencias. Del mismo modo, la dirigencia del Grupo de Amistad puede comprender secretarios parlamentarios, en razón de:

- Dos por los grupos de menos de cincuenta miembros.

- Cuatro por los grupos que comprendan entre cincuenta y noventa y nueve miembros.
- Y seis por los grupos de cien o más miembros.

Los Grupos de Amistad disponen de medios financieros, cuya concesión incumbe a funcionarios fiscales; así, cada año se asigna un crédito al conjunto de los Grupos de Amistad, y para obtener este beneficio deben sujetarse a ciertas condiciones. Ahora bien, los Presidentes de los Grupos de Amistad pueden solicitar la concesión de créditos para invitar a altas personalidades extranjeras o a embajadores (una vez por legislatura, excepto en caso de cambio de titular), con motivo de la presencia en Francia de parlamentarios extranjeros. Los Administradores de la Asamblea Nacional deberán examinar la oportunidad de estas solicitudes, individualmente, tomando en cuenta la situación de los créditos anualmente asignados a los Grupos de Amistad.

La integración de Grupos está limitada a doce por año, en total, y a un único intercambio por grupo de amistad y por legislatura, sin contar el caso de los países limítrofes. En cuanto a las misiones en el extranjero, así como las recepciones de delegaciones extranjeras, las mismas deben ser autorizadas por la comisión encargada de las actividades internacionales. Las solicitudes son analizadas y aprobadas con base en:

- La oportunidad política.
- La situación actual de las relaciones de la Asamblea Nacional con el país en cuestión.
- El programa previsto por el Presidente de la Asamblea o se preveía por él.
- La fecha de los anteriores encuentros.
- Las misiones llevadas a cabo por los observadores electorales, además de los proyectos de cooperación interparlamentaria en curso o por venir.

Sin embargo, el calendario de los intercambios de los Grupos de Amistad está condicionado a la política de las relaciones parlamentarias internacionales de la Asamblea Nacional. Las delegaciones no pueden comprender a más de siete parlamentarios en los intercambios con los países europeos, y seis con el resto del mundo.

La regla general para la representación de los grupos parlamentarios en las misiones es la de una distribución política equilibrada, sino en cada misión, al menos sobre una proporción más extensa. Estas disposiciones se aplican con rigor y, generalmente, habida cuenta del importe de la dotación asignada a las actividades de los Grupos de Amistad, deben limitarse el número de misiones y de parlamentarios susceptibles de participar.

Los grupos de amistad organizan, en particular, reuniones de información o audiencias de: embajadores, diplomáticos del Ministerio de Asuntos Exteriores, periodistas o representantes de asociaciones, etcétera. Igualmente, pueden efectuar gestiones para liberar tal o cual expediente, o bien, toman iniciativas en ámbitos extremadamente variados: envío de libros, de medicamentos, o incluso de material médico, desarrollo de acciones en favor de la cooperación descentralizada, e intervenciones en el ámbito de los derechos humanos.

E. GRECIA

En la república helénica el Parlamento juega un papel estructural en la política extranjera del país, pues esta participación en la configuración de la política extranjera de la nación se orienta a través de la Constitución así como de disposiciones legales. Entonces, entre las Instituciones y comités relevantes se encuentran:

- Conferencia de Presidentes.
- Comisión Permanente sobre Defensa y Asuntos Extranjeros.
- Comisión Permanente sobre Asuntos Europeos.
- Comité Permanente Especial sobre Griegos en el Extranjero.

- **Comités Internacionales de las Relaciones o Grupos Parlamentarios de Amistad.**

Son estos últimos comités los encargados de consolidar las relaciones entre el Parlamento helénico y los parlamentos del mundo con los que mantienen relaciones diplomáticas. Así, entre las acciones llevadas a cabo por la nación helena como parte de su diplomacia parlamentaria están: reforzar las relaciones con los parlamentos de otros países, y así, las relaciones con esos países; desarrollar la cooperación de los parlamentos en el marco de organizaciones internacionales; promocionar al país y a su civilización en el exterior, y en particular con los parlamentos extranjeros.

F. VENEZUELA

El caso de la República Bolivariana de Venezuela es sumamente interesante, ya que además de contar con una Asamblea Nacional unicameral, ésta legisló un *Reglamento de los Grupos de Amistad* con el fin de *establecer objetivos y normas de funcionamiento de los Grupos (ordinarios) de Amistad Parlamentarios*. Dicha ley se implantó para el período de gobierno que va del año 2000 al 2007, la cual fue sancionada en octubre 24 de 2000 e inició su vigencia un año después.

El articulado de la ley es bastante limitado pues se integra sólo por 9 artículos, sin embargo esto no repercute en el contenido y trascendencia de la legislación. En primer lugar trata de aproximarse a los que es un Grupo de Amistad, y así refiere que se conforman *entre* [los legisladores de] *la Asamblea Nacional y los parlamentos de otros países*. Los objetivos de estas agrupaciones serán:

- Establecimiento y consolidación de un vínculo sólido entre los parlamentos de ambos países [que conformen el grupo de amistad, obviamente].
- Intercambio de información legislativa.
- Cooperación en aspectos de interés común para ambos parlamentos y países (artículo 1º).

La Presidencia de la Asamblea Nacional será quien conceda la integración de los grupos, los cuales estarán conformados por un máximo de doce (12) miembros, entre los cuales se podrá elegir un Presidente y un Vicepresidente (artículos 2º y 3º). En cuanto a sus actividades, éstos realizarán periódicamente un análisis de las relaciones con su grupo alterno y prepararán un programa de acción anual a desarrollar durante su gestión (artículo 4º).

El apoyo técnico necesario para el funcionamiento de los grupos de amistad es proporcionado por la Secretaría de la Asamblea Nacional conjuntamente con la Dirección de Relaciones Internacionales; además, esta dirección —como órgano de la Presidencia— coordinará lo atinente a la conformación y seguimiento de dichos grupos (artículos 5º y 6º).

Se crea la figura de los *Testigos de Honor*, mismos que serán miembros de la Asamblea Nacional y el Embajador acreditado (artículo 7º).

En la integración de los Grupos de Amistad se establece un límite, en consecuencia los diputados de la Asamblea Nacional sólo podrán formar parte de un máximo de tres grupos; además, solamente podrán presidir un máximo de dos (artículo 8º).

Por último, se estipula que el financiamiento de las actividades de los Grupos de Amistad no dependerá del presupuesto de la Asamblea Nacional (artículo 9º).

VIII. A MANERA DE COLOFÓN

En la Diplomacia Parlamentaria los Grupos de Amistad son fundamentales, ya que podría decirse que son (o han sido) el primer escalón en el desarrollo de las actividades internacionales de los parlamentos, pues generalmente después de la reunión de Grupos de Amistad, los países optan por formalizar sus relaciones a través de Reuniones Interparlamentarias, o bien, participar en los Organismos Parlamentarios Internacionales.

Sin duda los Grupos de Amistad son un instrumento privilegiado en las relaciones internacionales de los Parlamentos y dan

la oportunidad al Poder Legislativo de desarrollar una política exterior.

Aunque los trabajos de estas agrupaciones sólo tienen carácter protocolario, permiten a los parlamentarios conocer la problemática en diversas áreas que enfrentan los países del orbe, y cuáles son las soluciones establecidas, para así tomar decisiones en sus respectivas naciones.

Debido a la evolución y constante desarrollo de los Grupos de Amistad, diversos países han reglamentado sus actividades, integración, funciones y financiamiento, además de instaurar mecanismos para la rendición de cuentas por parte de quienes forman estos grupos.

Actualmente la existencia de los Grupos de Amistad —en México— no cuenta con una regulación específica, por lo tanto su integración, funciones, financiamiento, etcétera, quedan a la deliberada decisión de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Han sido diversos los proyectos para legislar la materia, con el objetivo de institucionalizar a los Grupos de Amistad; sin embargo, no ha existido eco entre los legisladores, pero esto implica un rezago por parte del Congreso Mexicano, ya que como quedó apuntado en el cuerpo de este estudio, son varias las naciones (latinoamericanas y europeas) que actualmente cuentan con disposiciones legales en esta materia, de las cuales se podría tomar ejemplo.

FUENTES DE CONSULTA

ELORRIAGA FERNÁNDEZ, Gabriel, “La Diplomacia Parlamentaria”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 54, tercer cuatrimestre de 2001, pp. 7-20.

RAMÍREZ MARÍN, Juan *et al.*, *Diplomacia Parlamentaria*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, 2006, serie Expediente Parlamentario no. 10, 239 pp.

SALGADO LOYO, Alfredo (coord.), *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Cámara de Diputados-Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2006, Expediente Parlamentario núm. 9, 346 pp.

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS, *Datos Relevantes de la Sesión. 2. Iniciativas* [documento en línea], México, 16 de julio de 2003, [citado 20-III-2007], Formato htm, disponible en Internet: http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2R3A/julio_16/2.htm

TREJO GARCÍA, Elma del Carmen, *Grupos de Amistad. LIX Legislatura*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, 52 pp.

VIOLANTE, Luciano, “Diplomacia parlamentaria en Italia”, *Política Exterior*, Madrid, Vol. XIII, verano/otoño de 1999 (extra), pp. 5-15.

