



Ignacio Molina A. de Cienfuegos



Real Instituto Elcano

Universidad Autónoma de Madrid

# Los Parlamentos en un contexto internacional

Zaragoza, 10 de mayo de 2018

**Jornada**

**“LOS PARLAMENTOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES”**

**Organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad**

## Las influencias domésticas en la política exterior

- Las diversas teorías de las relaciones internacionales (realismo, liberalismo, marxismo, constructivismo, etc) dan peso distinto a la consideración del linkage exterior-interno
- El paradigma realista, por ejemplo, apenas lo hace pues se basa en la idea de “interés nacional” y no se preocupa mucho sobre cómo se alcanza a nivel doméstico.
- Los enfoques específicos de FPA de tipo “behaviouralista” y burocrático inciden sólo indirectamente en esta relación.
- Es el enfoque pluralista del *Foreign Policy Analysis* (vinculado a la teoría liberal) el que más atención presta.

## Pluralismo: *linkage* entre la política nacional y la exterior

- El pluralismo no está tan interesado en la estructura del sistema internacional (realismo) ni sólo en el proceso de toma de decisiones dentro del Estado (otros enfoques)
- Su modo de interpretar la política exterior cuestiona que los Estados (como organizaciones) son los únicos actores y, sobre todo, que sean actores internamente sólidos
- Su énfasis es el *linkage* entre actores estatales (varios, incluyendo los Parlamentos o las regiones) y no estatales (multinacionales o ONGs)
- Esta visión se ha fortalecido con la globalización y una serie de elementos que fortalecen esa pluralidad

## El enfoque pluralista

- El enfoque pluralista pertenece a la teoría liberal pero no es lo mismo (p.ej. la “paz democrática” es también liberal).
- Importancia de introducir en el análisis de la política exterior la influencia de fuerzas domésticas y transnacionales (no necesariamente vinculadas al Estado)
- Para el pluralismo, esa complejidad reduce el ámbito autónomo de actuación del Estado que se convierte en un “gestor” de la diversidad de fuerzas dentro de las fronteras del Estado y fuera del mismo.
- Pero, a su vez, el escenario internacional también es crucial para entender los desarrollos políticos internos

## Robert Putnam

Putnam y su idea del “two-level game” captura bien esta interdependencia:

“The decision-making process involves both a domestic arena, where one set of rules and interests govern, as well as an international arena, where a different set of rules and interests prevail.

Balancing the logic and demands of the two arenas, which are often in conflict, forms the central dilemma of foreign policy making”

## Actores domésticos y política exterior

La política exterior como resultado de procesos políticos “within” los estados más que “among” los estados.

Como quiera que sea, las políticas exteriores de los estados están afectadas por actores del sistema político nacional:

- Burocracia (diplomacia, tensiones entre agencias)
- Grupos de interés, medios de comunicación, think-tanks
- Opinión pública y partidos políticos
- Parlamentos
- Otras instituciones (Jefes de Estado, regiones, tribunales, etc.)

## Burocracia

La burocracia (desde una perspectiva weberiana), no debería influir en la política exterior: solo ayudar a implementarla.

No obstante, su cercanía a la toma de decisiones le hace muy influyente.

La **diplomacia** es el principal actor colectivo con tensiones habituales entre sus miembros y los líderes gubernamentales

Las **tensiones entre agencias** gubernamentales también afecta la formulación de la política exterior (Graham Allison). Esa rivalidad desafía la idea de un interés general del Estado

## Los grupos de interés

En las democracias, los grupos de interés (empresas, sindicatos, grupos religiosos, minorías organizadas, medios) tratan de canalizar intereses sectoriales y crean coaliciones que intentan influir en todas las políticas públicas (incluyendo la exterior)

La política exterior que adoptan los Estados refleja generalmente algún tipo de formación de coaliciones a nivel doméstico.

El **Lobbying** se produce sobre el poder ejecutivo o, en EEUU, también sobre el legislativo. Cada vez más, se usa la comunicación

No tiene por qué ser intereses solo materiales. Ni tampoco hay cohesión en estos (típicamente, las tensiones entre diversas industrias sobre el proteccionismo o el libre comercio)



## La opinion pública y los partidos políticos

- En democracia, la opinión pública determina el resultado de las elecciones y por tanto del gobernante.
- La popularidad (Guerra de las Malvinas 1982) o impopularidad (Guerra de Irak 2003) puede determinar procesos políticos internos.
- A su vez, procesos políticos en principio absolutamente internos pueden estar muy determinados por la capacidad para convencer a la opinión pública de que pueden internacionalizarse.
- La opinion pública influye en las decisiones de política exterior:
  - a) Por la vía del Gobierno que desea no perder apoyo popular (o ganarlo a través de la manipulación de la opinión pública)
  - b) Por la vía de los partidos de la oposición usualmente en el Parlamento

# Los parlamentos

- Los poderes ejecutivo y legislativo pueden diverger en el mejor modo de alcanzar el interés nacional del Estado
- Los parlamentos son un evidente instrumento conductor de la opinión pública y de los partidos políticos (y, en su caso, de los grupos de interés) para influir en la política exterior.
- La posición de los Parlamentos en los sistemas parlamentarios suele ser de control (dinámica mayoría-oposición) mientras que en EEUU es más de cooperación (military-industrial complex y los triángulos de hierro implica la conexión gubernamental-industrial-parlamentaria)

## Modalidades de la actuación parlamentaria en política exterior

- Actividad legislativa (escasa) y regulación de la burocracia
- Tratados internacionales comerciales (CETA) o multilaterales
- Declaraciones de guerra (War Powers Act) y misiones
- Actividad presupuestaria (muy importante en el caso del Congreso de los EEUU y del Parlamento Europeo)
- Control político del Gobierno (preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación)
- Actividad de prospectiva y debate con expertos (ponencias)
- Confirmaciones de embajadores
- Diplomacia parlamentaria y cooperación interparlamentaria

## ¿Por qué la globalización y la integración europea no son buenas noticias para los parlamentos nacionales?

- Características de la gobernanza global y europea:
  - a) Naturaleza técnica de los asuntos (Josep María Colomer) sin perjuicio de su fuerte contenido político.
  - b) La evidencia de que superan el ámbito del Estado y, por tanto, las dificultades para legitimar una representación democrática en el parlamento nacional (subsidiariedad)
  - c) Los estados actúan a través de sus poderes ejecutivos y negocian con “logrolling” y “package-deals”
- Escaso incentivo para los diputados nacionales de implicarse en los asuntos europeos pero responsabilidad frente a responsividad (Peter Mair)

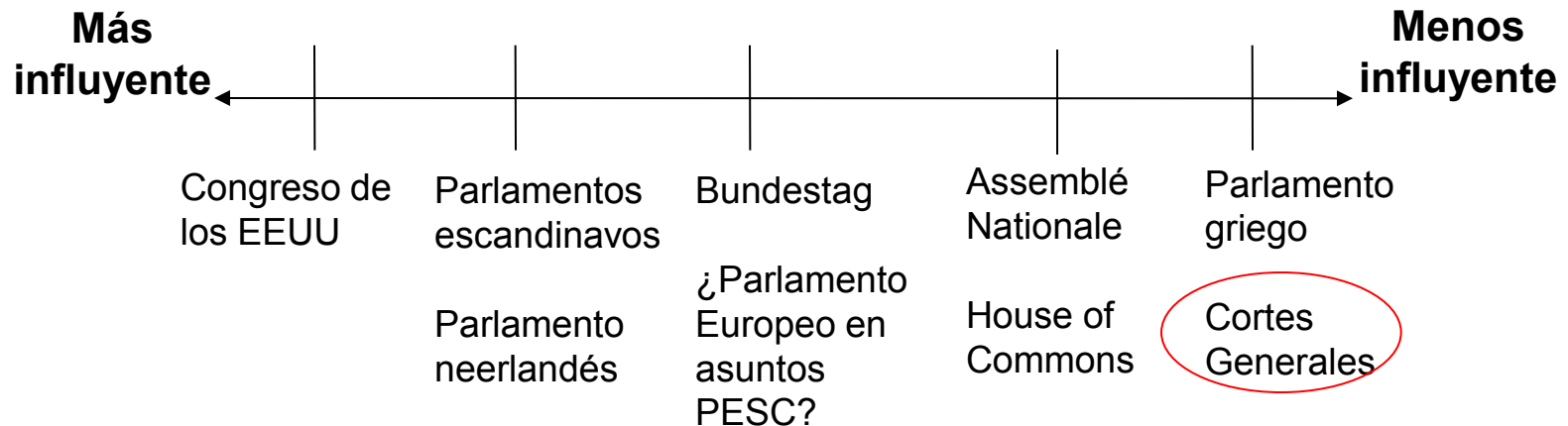
## **No obstante, esa desparlamentarización varía mucho de país a país y viene determinada por:**

- El peso general del poder legislativo en el sistema político nacional:
  - a) Presidencialismos frente a parlamentarismos
  - b) Prerrogativas constitucionales del poder ejecutivo
- La naturaleza del sistema de partidos (bipartidismo o pluripartidismo) y la existencia o no de gobiernos de coalición.
- La actitud más o menos politizada de los votantes del país hacia la globalización y la integración europea.

## La combinación de factores hacen del caso español un ejemplo de desparlamentarización extrema:

- El peso de las Cortes en el sistema político nacional:
  - Medio como órgano legitimador y fuente de reclutamiento
  - Medio-débil en la rendición de cuentas
  - Débil en el policy-making (‘talking parliament’ con escaso protagonismo de las comisiones y más del Pleno)
- Fuertes prerrogativas del poder ejecutivo (art. 97 Constitución: “El Gobierno dirige la política exterior”)
- Bipartidismo, fuerte disciplina de partidos y sin gobiernos de coalición... hasta 2016?
- Consenso permisivo y desinterés de los españoles por los asuntos globales y UE... hasta 2010?

## Y obviamente esa no es la realidad en todas las democracias occidentales



**LOS PARLAMENTOS EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL**  
**JORNADA “LOS PARLAMENTOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES”**

Fundación Manuel Giménez Abad (Zaragoza, 10 de mayo de 2018)

## Modelo de comparación entre los parlamentos nacionales en la UE según los siguientes criterios:

	Foro de debate	Control al gobierno	Actor nacional	Actor europeo
<b>Cuándo interviene</b> (ex ante o ex post la decisión en Bruselas)	Ex ante y ex post	Sobre todo ex post	Sobre todo ex ante	Mucho ex ante y ex post
<b>Qué órgano parlamentario</b>	Pleno y comisión parlamentaria UE	Pleno	Comisión parlamentaria UE y otras comisiones	Comisión parlamentaria UE, otras comisiones y oficina en Bruselas
<b>De dónde recibe la información</b>	Del Gobierno (genérica)	Del Gobierno (detallada)	De los niveles nacional y UE	Comprehensiva (pero sobre todo de la UE)
<b>A través de qué instrumentos</b>	Orales	Sobre todo orales	Mandatos y opiniones vinculantes	Informes comprensivos, Opiniones a la Comisión y encuentros con el PE
<b>Transparencia</b>	Abierta	Abierta	Intermedia	Intermedia, sin excluir puertas cerradas
<b>Principal destinatario de la actuación parlamentaria</b>	Ciudadanos	Gobierno nacional	Gobierno nacional (e indirectamente las instituciones europeas)	Instituciones europeas y Gobierno nacional



## Ejemplos (los 18 parlamentos nacionales de los estados miembros más grandes de la UE):

	Foro de debate	Control al gobierno	Actor nacional	Actor europeo
<b>Tipo principal</b>	Francia <b>España</b> Rumanía Portugal Hungría Bulgaria	Reino Unido Italia Polonia Bélgica Grecia	Alemania Países Bajos República Checa Suecia Austria Dinamarca Finlandia	
<b>Tipo secundario</b>	Reino Unido Italia Suecia	Alemania <b>España</b> Países Bajos Portugal Suecia Dinamarca Finlandia	Polonia Hungría Austria	Alemania Francia Italia Países Bajos República Checa Suecia Dinamarca

## ¿Puede cambiar el sistema español de participación parlamentaria en la política exterior?:

- Cierta reforzamiento del control del Gobierno, desde el punto de vista legal (autorizaciones de misiones militares en el extranjero) y político (por el pluripartidismo y el fin de las mayorías absolutas)
- Avances en el ámbito específico de la UE (protocolo de subsidiariedad “EWS” del Tratado de Lisboa, semestre europeo, etc,)
- Pero subsisten importantes déficits administrativos (falta de recursos e información independiente) y políticos (hasta ahora poco interés)

# Populismo y política exterior

## Los elementos del populismo:

- Aversión a las élites (corruptas) y apelación al pueblo (rechazan intermediarios y deslegitiman por obstaculizador el pluralismo)
- Combinación con nacionalismo
- Liderazgo carismático (estructura-actuación)
- Estilo que apela a las soluciones fáciles (simplificación y demagogia). Uso de medios de masas o redes sociales
- Consulta plebiscitaria frente a parlamentarismo
- Decisionismo frente a deliberación, rendición de cuentas, normas (nacionales o internacionales)

Fundación Manuel Giménez Abad (Zaragoza, 10 de mayo de 2018)

- El orden liberal y abierto imperante desde 1945 (y sobre todo desde 1989) bajo hegemonía estadounidense que ha generado estabilidad y prosperidad se basa en:
  - Paraguas de seguridad de la OTAN
  - Sistema comercial abierto basado en reglas (GATT, OMC, etc.) y multilateralismo (G7, G20, UE)

## **¿Puede el populismo acabar con ello?**

- Compartir soberanía vs afirmar soberanía
- Engagement vs. Aislacionismo
- Libre comercio vs. Proteccionismo
- Responsabilidad vs. Nacionalismo
- Partnership vs. Confrontation

## Las expresiones actuales del populismo europeo

Antieuro:

- AfD
- Movimiento 5 Estrellas
- Frente Nacional
- PVV
- (Syriza)

Anti sanciones a Rusia:

- Frente Nacional
- AfD
- Fidesz
- FPÖ
- Smer

Anti Turquía en la UE:

- Finns Party
- PVV
- Frente Nacional

Anti TTIP:

- Podemos
- FPÖ
- AfD
- Syriza

Anti establishment:

- Syriza
- Podemos