

## CUARENTA AÑOS DE DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Fernando GALINDO ELOLA-OLASO  
Letrado de las Cortes Generales  
Director de Relaciones Internacionales  
Congreso de los Diputados

### RESUMEN

*El artículo expone el papel que la diplomacia española ha tenido durante los cuarenta años de andadura constitucional. Tras exponer el surgimiento histórico del fenómeno y realizar algunas precisiones terminológicas, se repasa la evolución que la diplomacia parlamentaria española ha experimentado a partir de tres etapas: el retorno a la escena internacional (1977-1986), la expansión de las relaciones interparlamentarias (1986-2010) y la consolidación (2010-). En este tiempo se han diversificado los instrumentos de que disponen las Cortes Generales para conducir sus relaciones con otras Asambleas parlamentarias y se ha progresado en términos de transparencia, especialización y coordinación con el Ejecutivo a partir del principio de unidad de acción exterior del Estado. Asimismo, el artículo analiza cómo las crisis que han tenido lugar en los últimos años han afectado a la acción internacional del Parlamento español. Finalmente, se abordan algunas reflexiones finales acerca de la concentración geográfica de la actividad internacional de las Cortes Generales, la necesidad de dotar de mayor carácter proactivo a su labor y el imprescindible compromiso con los valores democráticos que deben inspirar la diplomacia parlamentaria en el momento actual.*

*Palabras clave: Diplomacia parlamentaria, parlamentarismo internacional, relaciones internacionales, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Asambleas parlamentarias internacionales, política exterior.*

### ABSTRACT

*The article describes the role played by Spanish diplomacy during the 40 years of constitutional trajectory. After explaining the historical emergence*

*of this phenomenon and detailing some terminological terms, it looks at the evolution of Spanish parliamentary diplomacy in three periods: the return to the international scene (1977-1986), the expansion of inter parliamentary relations (1986-2010) and the consolidation (2010-). Throughout this time, the Cortes Generales have found new tools to establish relations with other parliamentary Assemblies and progresses have been made in terms of transparency, specialization and coordination with the executive branch, based on the principle of unity of the State's external action. Likewise, the article analyzes the impact of the crises undergone during recent years on the international activity conducted by the Spanish parliament. Finally, it includes some remarks on the geographical concentration of the Cortes Generales international activity, the need for the latter's activity to have a more proactive nature, and the essential commitment with democratic values, which must inspire parliamentary diplomacy nowadays.*

*Keywords: Parliamentary diplomacy, international parliamentarism, international relations, Cortes Generales, Congress of Deputies, international parliamentary assemblies, foreign policy.*

#### SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. 1. Surgimiento histórico. 2. Concepto y precisiones terminológicas. II. ETAPAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA. 1. El retorno a la escena internacional (1977-1986). 2. La expansión de las relaciones interparlamentarias (1986-2010). 3. La consolidación (2010-). III. CARACTERÍSTICAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA. IV. VALORACIONES FINALES

## I. INTRODUCCIÓN

### *1. Surgimiento histórico*

Los Parlamentos son ya un actor de pleno derecho en la escena internacional. Pero esta conquista es un fenómeno reciente en la historia de las Asambleas, que debieron luchar largamente para poder participar en la acción internacional de los Estados. La política exterior ha sido tradicionalmente un coto vedado de los Ejecutivos, un hecho al que han contribuido varios fenómenos: el carácter colegiado y plural de las Asambleas, que dificulta la adopción de respuestas rápidas y coherentes en la, en ocasiones, impredecible escena internacional; la mayor continuidad de los Ejecutivos; la existencia de una Administración estable en la que siempre ha existido una rama especializada en la acción exterior, etc. De ahí que la proyección internacional de las Cámaras haya sido un fenómeno menos explorado que no ha recibido la misma atención doctrinal que otras dimensiones de la vida parlamentaria.

La aparición de una auténtica vertiente exterior de los Parlamentos modernos llegó de la mano del desmantelamiento del Antiguo Régimen, con la aparición de Gobiernos que debían responder ante las Cámaras no sólo sobre cuestiones de índole doméstica sino también de carácter exterior. Así, el desencadenante de la facultad del Parlamento británico de incidir en la política exterior es la Revolución Gloriosa de 1688-89<sup>1</sup>, que hará posible que, en el curso del siglo XVIII, se produzca un lento pero constante surgimiento de nuevas atribuciones al Poder Legislativo en este campo.

En las décadas venideras la Cámara de los Comunes será objeto de intensos debates en torno a cuestiones de política internacional tales como las relaciones con Francia y España o la financiación de créditos extraordinarios para acudir a nuevos conflictos bélicos. Sin embargo, puede subrayarse que, en la flexible Constitución británica, la posibilidad de que el Parlamento pudiera incidir en la política exterior era todavía objeto de debate en la segunda mitad del siglo XVIII. Así, los Comentarios a las Leyes de

---

<sup>1</sup> Black, J.: *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*. Cambridge University Press, 1ª ed., 2004, p. 13.

Inglaterra de Sir William Blackstone<sup>2</sup> sostenían, en 1773, que “El Monarca tiene el derecho de hacer la guerra y la paz, firmar tratados, nombrar, destituir y pagar a los diplomáticos, darles instrucciones, recibir sus informes, y todo ello sin consultar al Parlamento”. Por su parte, la Constitución de Estados Unidos otorgará al Congreso en su Artículo I potestades como el “Advice and Consent” sobre los Tratados Internacionales, la competencia de regular la inmigración y la ciudadanía o los denominados “War Powers”, en una prueba de que la consolidación de los principios liberales iba a ser uno de los grandes motores de la dimensión internacional de las Asambleas.

A partir del siglo XIX, el crecimiento de las atribuciones de los Poderes Legislativos relativas a la política exterior van creciendo conforme se van asentando los regímenes liberales y se consolida la autonomía respecto al Poder Ejecutivo. Sin embargo, y con carácter general, estas funciones tienden a manifestarse a través de una cada vez más fuerte capacidad de controlar la política internacional llevada a cabo por el Ejecutivo, sin llegar a discutir el monopolio de éste en la ejecución de la política exterior del Estado.

No será hasta finales del siglo XIX cuando surjan de manera incipiente los primeros encuentros internacionales de parlamentarios en los que los miembros de las Cámaras puedan hablar con voz propia en representación de su respectiva Cámara. En 1889 surge el embrión de la actualmente denominada Unión Interparlamentaria, a partir de una conferencia originariamente llamada a reunirse con carácter anual promovida por miembros de las Asambleas de Francia, el Reino Unido, Italia, España, Estados Unidos, Bélgica, Dinamarca, Hungría y Liberia.

Durante los primeros años del siglo XX, los Parlamentos de los regímenes liberales consolidan definitivamente su peso en las decisiones de política exterior. Las Cámaras raramente “resuelven” conflictos internacionales, pero aportan un foro en el que las políticas adoptadas pueden ser fiscalizadas y las alternativas presentadas<sup>3</sup>. En los primeros años del siglo

---

<sup>2</sup> Blackstone, W.: *Commentaries on the Laws of England*. Oxford University Press, Oxford, 1973. pp. 252-253.

<sup>3</sup> Ihalainen, P. y Matikainen, S.: “The British Parliament and Foreign Policy in the 20<sup>th</sup> Century: Towards Increasing Parliamentarisation?”. *Parliamentary History*, vol. 35, pt. 1 (2016), pp. 1-14.

XX, la Cámara de los Comunes trató de imponerse frente a la diplomacia y los Tratados secretos que reinaban en la política exterior británica<sup>4</sup>. En Francia, los primeros años del siglo XX son considerados el punto de inflexión, ya que es entonces cuando los sucesivos Gobiernos de la III República comienzan a remitir los Convenios internacionales, intervenir ante la Comisión de Asuntos Exteriores y aceptar la deliberación de la política exterior de manera pública<sup>5</sup>. Cuando estalló la Primera Guerra Mundial, los Parlamentos de prácticamente todos los contendientes (incluyendo los de Gran Bretaña, Francia y Prusia) se pronunciaron de manera más o menos explícita a favor de intervenir en el conflicto. Ya no había marcha atrás en la participación de los Parlamentos en las grandes decisiones de la política exterior de los Estados.

El siglo XX será testigo de la implantación, en prácticamente todos los regímenes del mundo, de diversas formas de diplomacia parlamentaria. Como se verá a continuación, será en el contexto de la Guerra Fría cuando se comience a teorizar sobre el fenómeno. Europa será el continente en el que surjan más manifestaciones de esta nueva forma de conducir las relaciones internacionales, a través del establecimiento de órganos como la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, el Parlamento Europeo (que más adelante se convertiría en una Cámara elegida directamente por los ciudadanos) o la Asamblea Parlamentaria de la OSCE.

Como ha señalado Miguel Ángel Martínez, en las últimas décadas hemos sido testigos de una forma de “parlamentarización”<sup>6</sup> de las instancias internacionales, fenómeno que ha sido posible gracias a la mundialización y a la concepción de la diplomacia parlamentaria como instrumento que, respetando la separación de poderes y la representatividad de la soberanía popular expresada en los Parlamentos nacionales, permite superar las limitaciones que las instituciones estatales tienen para hacer frente a los desafíos

---

<sup>4</sup> Richards, P.G.: *Parliament and Foreign Affairs*. George Allen and Unwin, Londres, 1967, p. 23.

<sup>5</sup> Howard, J. E.: *Parliament and Foreign Policy in France*. The Cresset Press, Londres y Hertford, 1948, p. 162.

<sup>6</sup> Martínez, M.A.: Las relaciones internacionales entre los Parlamentos y la política exterior de los Gobiernos. *Revista de las Cortes Generales*, nº 53, 2001, p. 47.

del orden económico global. En un sentido similar, Violante<sup>7</sup> ha enmarcado el creciente protagonismo de las Asambleas en el marco del crecimiento de las relaciones económicas, sociales, culturales e institucionales entre países.

## 2. *Concepto y precisiones terminológicas*

El análisis del surgimiento histórico del fenómeno nos facilitará identificar con mayor precisión qué debe entenderse por diplomacia parlamentaria y cómo puede diferenciarse este concepto de otras figuras afines que han ido apareciendo en el seno de los órganos encargados del Poder Legislativo.

Puede advertirse que la concreción de qué debe entenderse por diplomacia parlamentaria no es en absoluto pacífica por la doctrina<sup>8</sup>. Es comúnmente aceptado que el término “diplomacia parlamentaria” es un término acuñado por el Secretario de Estado Dean Rusk en 1955<sup>9</sup> y desarrollado por Philip Jessup en 1956<sup>10</sup>, si bien se observa que, en esa primera etapa, el término se refería no tanto a la actividad desempeñada por los órganos de las Cámaras como a la incorporación de los métodos de trabajo del Poder Legislativo (en concreto, el debate, la deliberación y la votación) a los ámbitos diplomáticos, y en particular a los organismos internacionales. Éste es el sentido con el que Santiago Martínez Lage<sup>11</sup> define la “diplomacia parlamentaria” en su Breve diccionario diplomático en 1982.

---

<sup>7</sup> Violante, L.: “Diplomacia Parlamentaria en Italia”. *Política Exterior*, vol. XIII, 1999, p. 6.

<sup>8</sup> Un análisis minucioso de la evolución histórica del significado de la diplomacia parlamentaria y su delimitación frente a figuras similares lo encontramos en los capítulos introductorios de la tesis doctoral de José Guillermo García Chourío, *Las actividades internacionales de las Cortes Generales (1978-2011): un ejemplo de parlamentarismo internacional de los órganos legislativos*, presentada ante la Universidad de Santiago de Compostela. Disponible en <http://hdl.handle.net/10347/15148>.

<sup>9</sup> Rusk, D.: Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation. *World Affairs Interpreter*, n. 26, 1955, pp. 121-138.

<sup>10</sup> Jessup, P.C.: Parliamentary Diplomacy. An Examination of the Legal Quality of Rules of Procedure of Organs of the United Nations. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 89, n.1, 1956, pp. 185-319.

<sup>11</sup> Martínez Lage, S., *Breve diccionario diplomático*. Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1ª ed. 1982. p. 283.

Para realizar una definición más precisa del significado actual de la diplomacia parlamentaria podemos tomar como punto de partida la noción de “diplomacia”. De acuerdo con Eduardo Vilarriño<sup>12</sup>, la diplomacia es *aquella actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de derecho internacional, al servicio de los intereses nacionales o generales de la sociedad internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho internacional para, por medio de la negociación, alcanzar, mantener o fortalecer transaccionalmente la paz*. En sentido más amplio, la “diplomacia” puede definirse como el proceso a través del cual los Estados implementan su política exterior, que debe diferenciarse del proceso a través del cual esta política es definida por cada Estado<sup>13</sup>.

A partir de estas definiciones puede colegirse que, de toda la actividad que las Cámaras pueden desempeñar que guarda relación con la política exterior del Estado, la diplomacia parlamentaria debe ceñirse a definir aquellas acciones que implican un ejercicio directo de política exterior, principalmente a través de la participación en reuniones u otro tipo de eventos junto con otros actores de la escena internacional<sup>14</sup>. Debe excluirse, pues, que dentro de la diplomacia parlamentaria puedan introducirse las decisiones que el Parlamento adopta con el fin de orientar la acción política de otros actores del Estado.

La diplomacia parlamentaria se engloba en un conjunto más amplio de actividades, que puede denominarse actividad internacional del Parlamento o parlamentarismo internacional. Este concepto comprende la definición, la ejecución y el control de la política exterior del Estado, siempre en la parte que corresponde a las Cámaras de acuerdo con el ordenamiento jurídico. De ahí que podamos decir que la proyección más importante de esta actividad internacional sea no tanto la ejecución directa

---

<sup>12</sup> Vilarriño Pintos, E., *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Tecnos, Madrid, 5ª edición (2016), p.82.

<sup>13</sup> Griffiths, M., O’Callaghan, T., Roach, S.C., *International Relations. The Key Concepts*. Routledge, Nueva York, 2014, p. 83.

<sup>14</sup> Algunos autores llegan a referirse a “la progresiva y acentuada transferencia de las funciones clásicas del diplomático al hombre político”. Así, Becerril Straffon, R., “Diplomacia parlamentaria y parlamentarismo comunitario”. *Quórum Legislativo*, Año 1, n. 12, 1993, pp. 17-22.

de la política exterior (la diplomacia parlamentaria propiamente dicha) sino la intervención en la política exterior ejecutada por el Gobierno y la Administración, bien en la fase de diseño bien en la fase de control.

La actividad internacional del Parlamento se circunscribe dentro de las funciones generales que desempeñan las Cortes Generales en el sistema constitucional español, y guarda especial relación con la función de control de la acción del Gobierno reconocida en el artículo 66.2 de la Constitución. Sin embargo, esta actividad internacional está presente en otras de las funciones de las Cámaras, como la legislativa (a través de la aprobación de leyes con incidencia en la política exterior del Estado), la financiera y presupuestaria (mediante la adopción de acuerdos de naturaleza económica que implican el cumplimiento de obligaciones asumidas internacionalmente por el Estado), o la función de autorización (especialmente relevante en la escena internacional, pues el Capítulo Tercero del Título III de la Constitución encomienda a las Cortes Generales la autorización o la toma de conocimiento de todos los Tratados Internacionales suscritos por el Gobierno).

No obstante, como se adelantaba, la dimensión más relevante de esta actividad internacional del Parlamento se relaciona con la función de control. Ello es así porque el artículo 97.1 de la Constitución reconoce al Gobierno la competencia sobre la dirección de la política exterior del Estado y la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, establece el principio de unidad de acción exterior como principio rector de la Acción Exterior del Estado, otorgando así al Gobierno un amplio margen de actuación para dirigir toda actividad internacional de los poderes públicos españoles. De ahí que el mecanismo más relevante de que disponen las Cámaras para incidir en la posición de España dentro de la escena internacional sea a través del control al Ejecutivo, ejercido a través de los diferentes instrumentos que la Constitución, los Reglamentos parlamentarios y la legislación vigente establecen al efecto.

El objeto de este artículo versa sobre la diplomacia parlamentaria en sentido estricto, que como se verá a continuación adquiere diversas formas que tienen un elemento común: implican el ejercicio directo de política exterior especialmente a través de encuentros con otros actores de la escena internacional.



## II. ETAPAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA

El estudio del papel que la diplomacia parlamentaria ha desempeñado en la acción internacional del Estado debe ponerse en relación con dos factores. El primero, como es lógico, viene dado por las etapas que la política exterior española ha experimentado a lo largo de los cuarenta años de andadura constitucional. El segundo elemento a tener en cuenta es la situación que el Parlamento atravesaba en cada momento dentro de la escena política nacional, que como veremos es en ciertos períodos el condicionante más relevante a la hora de entender la evolución de nuestra diplomacia parlamentaria.

Podemos, de esta forma, identificar tres etapas en la diplomacia parlamentaria española: el retorno a la escena internacional, la expansión de las relaciones interparlamentarias y la consolidación.

### *1. El retorno a la escena internacional (1977-1986)*

La Transición española es un modelo para las Transiciones de todo el mundo. Como señala Javier Tusell<sup>15</sup>, si el modelo de colapso de la democracia puede ser la República de Weimar en Alemania, la transición española resulta el ejemplo del modelo inverso. Sin embargo, esa trascendencia internacional del gran éxito que supuso la Transición se debió no sólo a lo improbable que, visto con perspectiva histórica, era haber consolidado un régimen democrático respetuoso con los derechos y libertades fundamentales, sino haberlo logrado en un contexto que permitió que España se convirtiese en un actor relevante en la escena europea y global, contribuyendo de manera significativa a la creación de un nuevo orden internacional tras la polarización impuesta por la Guerra Fría.

A partir de 1974 el valor estratégico de España se acrecienta a partir de la Revolución de los Claveles en Portugal (con el posterior cuestionamiento de la base de las Azores) y el debilitamiento ocasional de la estabilidad de la OTAN en el Mediterráneo tras sucesos como la Guerra del Yon Kippur, el bloqueo ocasionado por el enfrentamiento entre Grecia y Turquía y la

---

<sup>15</sup> Tusell, J. *Historia de España en el siglo XX, Tomo 4. La Transición a la Democracia y el Gobierno socialista*. Taurus, 2007, p 624.

creciente presencia soviética en Argelia y Libia. La gran paradoja es que este mayor interés por nuestro país coincide con el aislamiento al que se somete al Gobierno español en la escena internacional, que se ve agravado por las últimas ejecuciones del franquismo en septiembre de 1975. Encarnación Lemus y Juan Carlos Pereira<sup>16</sup> denominan a ese momento el *punto 0*, instante de evidente aislación y de crítica externa, de repliegue internacional sobre el que se tuvo que construir, conforme avanzaba la Transición, una política exterior para la democracia.

Las Cortes Generales formaron parte de esa construcción. Podemos partir de la premisa, como hacen los ya clásicos estudios de Huntington<sup>17</sup> y Linz<sup>18</sup>, de que la política exterior de los Estados transicionales se fundamenta en un dilema: cuándo demostrar cambio frente a continuidad o viceversa y cuándo se debe retener o reedificar la legitimidad, entendida en sentido amplio. Siguiendo ese esquema (que ha sido cuestionado por estudios recientes<sup>19</sup>), la diplomacia parlamentaria llevada a cabo por las Cortes desde 1977 se caracteriza por romper con la (escasa) acción exterior de las Cortes franquistas y poner en valor la legitimidad democrática obtenida en las urnas con la presencia libre de todas las formaciones políticas.

La transición, en el plano internacional, consistió en pasar de una política exterior autoritaria a una política exterior democrática<sup>20</sup>. Mar-

---

<sup>16</sup> Lemus, E. y Pereira Castañares, J. C.: VV.AA., *La Política Exterior de España 1800-2003*. Ariel, Barcelona, 2003, p.521.

<sup>17</sup> Huntington, S. P.: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: Oklahoma University Press, Oklahoma, 1991, p.366.

<sup>18</sup> Linz, J.: "Transitions to Democracy". *Washington Quarterly*, vol. 13, 1990, n. 3, pp. 133-142.

<sup>19</sup> Los estudios más recientes tienden a cuestionar esa visión tan racionalista de la política exterior de los Estados en transición hacia sistemas democráticos. Así, Chris Alden y Amnon Aran, empleando una metodología constructivista, identifican una serie de características comunes a la acción exterior de estas naciones que sin duda aparecen en el caso español: un menor peso relativo de las estructuras burocráticas en el diseño y definición de la política exterior; una mayor importancia de los liderazgos carismáticos; una relevancia superior de los principios y valores como factores determinantes del posicionamiento del Estado en la escena internacional... Todos estos factores están muy presentes en la diplomacia española en este período. Alden, C. y Aran, A.: *Foreign Policy Analysis. New Approaches*. Routledge, Nueva York, 2017, p. 133-145.

<sup>20</sup> Pereira Castañares, J. C.: "La política exterior democrática: Transición, consolidación e integración". VV.AA. *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI* vol. I. CEU Ediciones, Madrid, 2015, p. 218.

celino Oreja<sup>21</sup> y Fernando Morán<sup>22</sup> reconocerán que uno de los elementos diferenciadores frente a la etapa anterior debía ser precisamente un mayor protagonismo del Parlamento en la política exterior del Estado, respetando el principio de unidad de acción exterior.

Quizá la aportación más significativa que la diplomacia parlamentaria española realizó para devolver a España a una posición de centralidad en el tablero internacional fue facilitar la integración de nuestro país al Consejo de Europa<sup>23</sup>. España logra este éxito más de un año antes de la aprobación de la Constitución (consiguiendo así un espaldarazo internacional a la Transición a la democracia) gracias, entre otros factores, a que la Asamblea Consultiva<sup>24</sup> adoptó, en la sesión de otoño de 1977, una Recomendación al Comité de Ministros de aceptar la solicitud de ingreso formulada por el Gobierno español.

Semejante logro fue posible gracias a que las Cortes Generales participaron como observadoras en la mencionada sesión de otoño con una delegación conformada por líderes de las grandes formaciones políticas del momento: Fernando Álvarez de Miranda, Felipe González, Federico de Carvajal, Santiago Carrillo, Xabier Arzalluz, Joaquín Satrustegui o Federico Silva, entre otros. De este desplazamiento podemos extraer uno de los elementos definitorios de la diplomacia parlamentaria de este período: los Diputados y Senadores que participan en la actividad internacional de las Cámaras son en muchos casos **políticos de primera línea**, “pesos

---

<sup>21</sup> Oreja, M.: “La política exterior en un sistema democrático”, en *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores Don Marcelino Oreja Aguirre*, OID, Madrid, pp. 51-64.

<sup>22</sup> Morán, F.: *Una política exterior para España*, Planeta, Barcelona, 1ª ed, 1980, p 416.

<sup>23</sup> Este proceso es narrado por José Luis Messía, quien desde el Consulado –más tarde Jefatura de Misión Especial– en Estrasburgo participó de primera mano en uno de los grandes éxitos de la política exterior española en esta etapa. Messía, J.L.: *Por palabra de Honor. La entrada de España en el Consejo de Europa (24-11-1977)*. Parteluz, Madrid, 1ª ed. 1995.

<sup>24</sup> La denominación oficial de la Asamblea en el Estatuto del Consejo de Europa es “Asamblea Consultiva”, ya que éste era el nombre con el que el órgano fue creado en 1949. El Estatuto no se ha visto modificado en este punto, pero en julio de 1974 la Comisión Permanente de la Asamblea acordó cambiar la denominación a “Asamblea Parlamentaria”. En febrero de 1994 el Comité de Ministros acordó emplear esta terminología, que en la actualidad es aceptada de manera generalizada.

pesados” de sus partidos que refuerzan con su presencia la idea de que España es una democracia plural merecedora de ser admitida en todos los foros internacionales.

Se aprecia, en esta primera etapa, una decidida voluntad del Parlamento español de acompañar al Gobierno de turno en la recuperación de un puesto de relevancia para España en el plano internacional. Así, sólo en la II Legislatura, la delegación de las Cortes Generales participó en 287 reuniones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y en 36 reuniones de la Asamblea Parlamentaria del Atlántico Norte<sup>25</sup>, organización a la que las Cortes Generales se adhirieron en primavera de 1982.

Pero quizá el elemento más característico del período fue el esfuerzo que, también en el ámbito parlamentario, se realizó para lograr la integración de España en las Comunidades Europeas. En 1978 se constituyó el Comité Mixto Cortes Generales-Parlamento Europeo, que hasta su disolución en 1985 organizó más de un centenar de reuniones. España también participa, en un principio como observadora, en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y del Parlamento Europeo. Además, de las 52 visitas al extranjero organizadas por miembros del Congreso de los Diputados en la II Legislatura (cifra que no incluye la asistencia a reuniones de Asambleas Parlamentarias Internacionales) 30 se dirigen a países europeos. Se observa en estas actividades otro elemento que, con algunas excepciones, ha caracterizado la diplomacia parlamentaria española en los últimos cuarenta años: el **consenso** entre las grandes formaciones políticas. Europa, y en general el retorno a la comunidad democrática de naciones, es un anhelo compartido desde la práctica totalidad del espectro político, y de ahí que rara vez la actividad internacional de las Cámaras haya sido escenario de los duros enfrentamientos que en ocasiones surgen en la vida parlamentaria.

En este período se observa, si bien de manera muy incipiente, otro elemento característico de la diplomacia parlamentaria española que se hará más evidente en los años venideros: la búsqueda de una mayor presencia en Iberoamérica como escenario natural de influencia de la acción exterior

---

<sup>25</sup> Estos datos son extraídos de las Memorias de las distintas Legislaturas editadas por el Congreso de los Diputados.

española. Los días 1 y 2 de diciembre de 1983 se constituye en Madrid la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos de habla hispana, si bien no será hasta más tarde que el esfuerzo por incrementar la presencia en Iberoamérica se haga más patente y continuado. Prueba de ello es que sólo ocho visitas al extranjero de delegaciones parlamentarias se dirigen a América Latina en toda la segunda Legislatura.

## *2. La expansión de las relaciones interparlamentarias (1986-2010)*

El año 1986 supone un punto de inflexión en la política exterior de España puesto que el 1 de enero de ese año se produce el ingreso en las Comunidades Europeas y el 12 de marzo el electorado rechaza la salida de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. España se convierte en un país netamente integrado en Europa y en el *bloque occidental* dentro de la ya terminal Guerra Fría que adquiere el estatus de potencia media con una presencia muy significativa en Iberoamérica y, en menor medida, en el norte de África y el mundo árabe. “España en su sitio” se titulará una de las obras de Fernando Morán, quien fue Ministro de Exteriores entre 1982 y 1985.

Dentro de la CEE, España se convierte rápidamente en una de las sociedades más integracionistas<sup>26</sup> y defensoras de las políticas de solidaridad y una unión política más avanzada, principios todos ellos que se mantienen a grandes rasgos en los Gobiernos que se suceden desde entonces. Más allá de Europa, España mantiene una decidida apuesta por el continente americano<sup>27</sup> y por preservar un papel relevante en el mundo árabe<sup>28</sup>. Aunque encontramos cambios y motivos de enfrentamiento político dentro del arco parlamentario (especialmente a raíz de episodios como la decisión de permanecer en la OTAN o la participación en conflictos bélicos en Serbia e Irak), con carácter general las líneas directrices de la acción exterior del Estado mantienen su continuidad en este período.

---

<sup>26</sup> López-Aranda, R.: “La Unión Europea, entre lo deseable y lo posible”. *Política Exterior*, vol. XXXI, 2017, pp. 68-82.

<sup>27</sup> Azcona Pastor, J.M.: “España y el Cono sur latinoamericano”. VV.AA. *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI* vol. II, CEU Ediciones, Madrid, 2015, pp. 323-357; Tovar, J.: “España y Estados Unidos”. *Política Exterior*, vol. XXX, 2016, pp. 124-132.

<sup>28</sup> Hernando de Larramendi, M.: “España y el mundo árabe”. VV.AA. *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI* vol. II, *op. cit.*, pp. 383-413.

La diplomacia parlamentaria entra en este período en una etapa de **normalización**. Las Cortes Generales incrementan su presencia en las organizaciones interparlamentarias internacionales e incluso logran notables éxitos que refuerzan la posición de España en la comunidad internacional. Se produce, en 1990, el ingreso en la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental y, un año más tarde, España impulsa la creación de la Asamblea Parlamentaria de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, que se constituye en Madrid en 1991 y elige como su primer Presidente al Presidente del Congreso de los Diputados, D. Félix Pons Irazazábal.

En el ámbito de la Unión Europea éste es también un período de logros reseñables. En 1989 se celebra en Madrid la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Comunidad Europea, y en las conclusiones de esa reunión surge la idea de constituir una conferencia permanente de Comisiones Especializadas en Asuntos Comunitarios, que más tarde adquiriría la denominación actual, COSAC. Su primera reunión se celebró en París en 1989 y su Reglamento de adoptaría en Luxemburgo en 1991. España formó parte desde el inicio de este nuevo avance en la integración europea.

En esta etapa se aprecia también una mayor **diversificación geográfica** en las áreas de interés de la diplomacia parlamentaria española. Mientras que, hasta 1986, Europa centra de manera absoluta la atención de la actividad internacional de las Cámaras, en las décadas siguientes ganan peso otros focos como Iberoamérica o el Mediterráneo.

Precisamente algunos de los éxitos de la diplomacia parlamentaria española surgen en esos espacios. En Iberoamérica, España es la gran impulsora del desarrollo de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, que celebrará su IV y VIII sesiones en Madrid (1989 y 1997, respectivamente) y que será más tarde reemplazada por el Foro Parlamentario Iberoamericano. Éste es promovido por las Cortes Generales con el objetivo de impulsar el sistema iberoamericano desde la perspectiva parlamentaria, y celebra su I y VIII ediciones en Bilbao (2005) y Cádiz (2012).

El otro foco de atención, más allá de Europa e Iberoamérica, es el Mediterráneo. Fruto de la Declaración de Barcelona, adoptada por la

Conferencia Euromediterránea celebrada en dicha ciudad en noviembre de 1995, se constituye la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Euromediterráneos. La 1ª edición de esta Conferencia se celebró en Palma de Mallorca en marzo de 1999 y la 8ª (y última) en Barcelona, en noviembre de 2005. La Asamblea Parlamentaria Euromediterránea se constituyó en 2004 con presencia de representantes de las Cortes Generales, y España siempre ha sido parte de la organización, que en 2010 pasó a denominarse Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo asumiendo así el acervo del Proceso de Barcelona.

Otra de las muestras del proceso de expansión es el surgimiento de una intensa y constante **acción de cooperación** con otras Asambleas. El Congreso de los Diputados crea, en el año 2001, el Aula Parlamentaria, un órgano que tiene como finalidad impulsar acciones de formación dirigidas a otros Parlamentos para mejorar su funcionamiento, promover los valores democráticos y contribuir a la profesionalidad y solvencia de sus respectivas Administraciones parlamentarias. La actividad más destacada dentro del programa de cooperación es el Curso de Asesores Parlamentarios, que realizó su primera edición en 2003 y que en 2018, momento de conclusión de este artículo, celebró su 16ª sesión, habiendo beneficiado en este período a más de 300 participantes de casi una treintena de países, principalmente en Iberoamérica, Europa oriental y el norte de África.

Si a los Cursos de Asesores Parlamentarios se suman los cursos presenciales desarrollados en los centros de formación de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo y, más recientemente, los cursos de formación en línea, encontramos que cerca de un millar de personas se han beneficiado de las actividades formativas impulsadas por el Congreso de los Diputados. Testimonio de este éxito, que puede considerarse una muestra de verdadero “poder blando” de España, es que hoy es difícil encontrar un país en Iberoamérica en el que no haya importantes cargos de responsabilidad ocupados por personas que han pasado por los cursos organizados por el Parlamento español.

En esta etapa comienzan a emplearse los **grupos de amistad** como instrumento para reforzar las relaciones bilaterales con otros países de nuestro entorno. Se trata de una figura muy extendida en otros Parlamentos que en España se comienza a emplear con la Asamblea de la República de

Portugal en 1988. El Congreso de los Diputados llegó a tener activos dieciocho grupos de amistad en la VIII Legislatura, a los que deben unirse los dos grupos integrados por representantes de las dos Cámaras que integran las Cortes Generales. Como señaló Federico Trillo-Figueroa<sup>29</sup>, los grupos de amistad resultaron muy útiles tanto para los Parlamentos como para los Gobiernos. Para los primeros, constituyeron un cauce de comunicación y cooperación interparlamentaria; para los segundos, permitieron encomendar a algunos parlamentarios concretos misiones específicas que por razones de oportunidad no se podían gestionar a través de los cauces diplomáticos habituales. La decisión de suspender la actividad de estos grupos de amistad determinará un cambio de ciclo en la diplomacia parlamentaria española.

A partir de este breve repaso pueden extraerse algunas notas definitorias de esta etapa de expansión. La primera es la **creciente intensidad** de la actividad internacional de las Cámaras. Cuantitativamente, se observa que, mientras que en la III Legislatura las Cortes Generales participan en 318 reuniones de la APCE y en 76 reuniones de la OTAN, en la VI Legislatura estas cifras crecen a 715 y 130, respectivamente. España se consolida en este período como un actor protagonista en la escena internacional y el Parlamento español forma parte de este proceso.

Otro factor a tener en cuenta es la **especialización** de las personas que desempeñan esta diplomacia parlamentaria. Mientras que, hasta 1986, son los “primeros espadas” de los grupos parlamentarios quienes lideran las actividades internacionales, desde 1986 se observa que las formaciones designan a parlamentarios especializados en política exterior, con menos presencia mediática pero con mejores condiciones para dar continuidad a los trabajos en las Asambleas. Esta mayor especialización de los parlamentarios que participan en eventos internacionales en representación de las Cámaras se ha mantenido hasta la actualidad.

Muy vinculado a lo anterior es que, a partir de 1986, se aprecia una creciente **sectorialización de la diplomacia parlamentaria**. Mientras que, hasta 1986, la inmensa mayoría de los encuentros con autoridades extranjeras versaba sobre cuestiones de política general y eran protagonizados por

---

<sup>29</sup> Trillo-Figueroa, F., “Parlamento y Política Exterior”. *Política Exterior*, vol. XIII, 1999, pp. 17-27.



miembros de las Mesas de las Cámaras, a partir de mediados de los años 80 crecen de manera especialmente significativa las actividades centradas en aspectos concretos de las políticas públicas.

El mejor indicador de este fenómeno lo encontramos en los viajes realizados por las diferentes Comisiones, que por su naturaleza son los órganos especializados por materias dentro de nuestra estructura parlamentaria. En la II Legislatura, únicamente diez desplazamientos están integrados por miembros de una Comisión concreta del Congreso de los Diputados. Y dos de esos diez desplazamientos son realizados por la Comisión de Asuntos Exteriores, que ejerce una competencia que materialmente puede calificarse como “transversal”<sup>30</sup>. En la VII Legislatura quince Comisiones diferentes del Congreso de los Diputados participaron en 109 desplazamientos distintos.

### *3. La consolidación (2010-)*

Cualquier análisis sobre la situación parlamentaria en los últimos años debe partir de una advertencia: no es sencillo evaluar un fenómeno como éste sin la perspectiva que aporta el paso del tiempo y el conocimiento de las consecuencias últimas que han tenido las diferentes decisiones puestas en práctica. Hecha esta salvedad, la tercera etapa de este estudio debe comenzar, como no puede ser de otra forma, con la crisis que en todos los niveles (en particular económico, político y social) se produce en España –y en numerosos países de Europa y el mundo– a partir de 2008. Aquí se observa el primer elemento característico del período: la situación de la diplomacia parlamentaria española a partir de 2010 se encuentra más influida por factores endógenos –la situación política española– que por factores exógenos –el entorno internacional–.

Varios factores se sobreponen durante este período de tiempo que dan lugar a un auténtico cambio de ciclo en la diplomacia parlamentaria española. Aparece, por un lado, la largamente debatida “crisis del parlamentarismo”, que desde comienzos del siglo XXI se traduce en un creciente

---

<sup>30</sup> El resto de Comisiones que participaron en desplazamientos al extranjero fueron la Comisión de Defensa (3 viajes), la de Agricultura (2), la de Control de RTVE (2) y la de Catástrofes Aéreas (1).

distanciamiento entre la sociedad y los cargos electos<sup>31</sup>. El descrédito que ha sufrido la institución parlamentaria en general ha tenido una dimensión muy visible en la imagen que se percibe de la actividad internacional. Son numerosas las críticas, con demasiada frecuencia cargadas de datos que no se ajustan a la realidad, acerca de la diplomacia parlamentaria y su coste para las arcas públicas, hecho que ha disuadido a algunos parlamentarios de impulsar nuevas iniciativas en materia de acción exterior.

Además, desde 2015 se produce un notable cambio en la relación de fuerzas en el seno del Parlamento que complica la obtención de mayorías en las votaciones y dificulta sensiblemente que los miembros del Congreso de los Diputados puedan participar en desplazamientos internacionales<sup>32</sup>. Esta situación no es enteramente nueva. La participación de los Diputados en actividades internacionales siempre ha estado condicionada a que los respectivos grupos no se vieran perjudicados en las votaciones en los órga-

---

<sup>31</sup> El estudio de la “crisis del Parlamento” excede con mucho el objetivo de este artículo, por lo que baste señalar que se trata de una temática que no es nueva. Ya en 1967, André Chandernagor se refería a esta cuestión: Chandernagor, A. *Un Parlement pour quoi faire*. Gallimard, Paris, 1967. En cierto modo la idea del parlamentarismo y la representación siempre ha estado en crisis, buscando siempre recuperar unas virtudes que probablemente nunca existieron. En palabras de Francisco Rubio Llorente, *no es lícito construir la imagen de un Parlamento que nunca existió para achacar después al Parlamento presente defectos que éstos sólo tienen por contraste con dicho ideal* Rubio Llorente, F., “Los parlamentos actuales”, en VV.AA., *Jornadas de Derecho Parlamentario. Asamblea Regional de Murcia*, Madrid, Tecnos, 1998, pp. 45 y ss. En todo caso, existe abundante literatura sobre esta cuestión: García-Escudero, P.: Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 36, UNED, 2015, pp. 171-216; Tudela Aranda, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008; Greciet García, E.: «El Parlamento como problema y como solución», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 26, 2012, pp. 235-298; Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. *El Parlamento Moderno. Importancia, Descrédito y Cambio*. Iustel-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 494 p. 2017; Oñate Rubalcaba, P. “La representación política en España: las perspectivas de los ciudadanos y los diputados” en VV.AA., *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid, 2016. Presno Linera, M.A.: “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, en VV.AA., *Participación, representación y democracia*. Valencia, 2016.

<sup>32</sup> Los efectos que esta nueva relación de fuerzas son diversos y sus consecuencias en la actividad internacional del Congreso de los Diputados palidecen frente a las que se han producido en la actividad legislativa, presupuestaria o de control. Es recomendable la lectura, a este respecto, de García-Escudero Márquez, P.: Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de Constitución. *Revista de Derecho Político* n.º 101. UNED, 2018 pp. 67-98.

nos de la Cámara. De ahí que, tradicionalmente, uno de los obstáculos que los parlamentarios debían superar para poder acudir a reuniones fuera de España era la obtención de autorización por parte de su respectivo grupo. No obstante, la fragilidad de las mayorías que ha existido entre 2016 y 2018, fecha de cierre de este artículo, no conocía precedentes en los cuarenta años de andadura constitucional, razón por la que España ha debido renunciar a la participación en diversos eventos internacionales que coincidían con importantes votaciones en la Cámara Baja.

El último de los fenómenos que da lugar a esta etapa es la crisis económica y la consecuente reducción del gasto público, incluyendo el dedicado a la diplomacia parlamentaria. El ejemplo más claro lo encontramos en los acuerdos de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de mayo de 2010 en virtud de los cuales se suspendían todos los viajes de los grupos de amistad y se estipulaba que en lo sucesivo sólo se autorizarían los desplazamientos que respondiesen a compromisos contraídos por España en la Unión Europea, organismos internacionales o asambleas interparlamentarias. Además, se establecía que excepcionalmente las Mesas podían autorizar otros desplazamientos siempre a propuesta motivada del órgano correspondiente. Si debe escogerse un momento que pone fin a la fase de expansión de la diplomacia parlamentaria española, mayo de 2010 parece ser el adecuado.

En los años siguientes se observa una progresiva tendencia de las Mesas de ambas Cámaras a reducir la participación de las delegaciones parlamentarias españolas en reuniones internacionales. Por ejemplo, el 3 de mayo de 2013, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado reunidas en sesión conjunta acordaron que la participación de las Cortes Generales en las misiones de observación electoral debía limitarse a dos parlamentarios. Esta restricción se suma a la ya adoptada el 17 de noviembre de 2008, que establecía que las Cortes Generales sólo participarían en misiones de observación electoral organizadas en el seno de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, renunciando a intervenir, por lo tanto, en las misiones amparadas en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o en otros organismos internacionales.

Esta tercera etapa de la diplomacia parlamentaria española tiene características específicas que deben ser tenidas en cuenta. La primera es

la mayor “**institucionalización**” de la relación entre el Parlamento y el Ejecutivo al diseñar la acción exterior de las Cámaras. Este fenómeno trae causa de la aprobación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado<sup>33</sup>. El artículo 7.1 de este artículo reconoce la posición de la diplomacia parlamentaria al indicar que “las Cortes Generales fomentan las relaciones de amistad y colaboración con las Asambleas Parlamentarias y los Parlamentos de otros Estados, de acuerdo con los principios recogidos en esta ley”. El apartado segundo de esta Ley dispone que “El Gobierno podrá solicitar la colaboración de las Cortes Generales para la realización de misiones de carácter parlamentario y para la participación en reuniones parlamentarias internacionales, cuando resulte aconsejable para la defensa de los intereses del Estado en el exterior, en el marco de la Acción Exterior del Estado, o para el mejor cumplimiento de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior”.

Procede, siquiera brevemente, analizar el complejo equilibrio que la citada Ley logra entre la natural posición del Legislativo como Poder llamado a controlar al Ejecutivo y la lógica preeminencia del Gobierno en la dirección de la política exterior del Estado fijada en el artículo 97 de la Constitución. La disposición que arroja más luz sobre esta cuestión es el primer inciso del artículo 5.2 de la Ley. Éste indica que “los órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y

---

<sup>33</sup> La doctrina coincide en señalar que la principal finalidad de esta Ley 2/2014, así como de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, es precisamente la de conseguir una coherencia en la acción exterior de España (vid. Ortega Carcelén, M.: Las Leyes de Acción Exterior del Estado y de Tratados: dos piezas internacionales que nuestro Derecho necesitaba. *Foro, nueva época*, vol. 18, n. 1, 2015, p. 299-316). Aunque esa voluntad de dotar de mayor coherencia a la acción exterior se dirige principalmente frente a sujetos como las Comunidades Autónomas, resulta innegable que ese objetivo de unificar criterios se orienta también a la diplomacia parlamentaria desplegada por las Cortes Generales.

objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley”.

Este deber se concreta, de esta forma, en la obligación de mantener informado al Gobierno, por conducto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de cuantas actividades puedan desempeñar las Cámaras dentro de su diplomacia parlamentaria. El Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de analizar este deber en su Sentencia 85/2016, de 28 de abril, en la que reconoce que se trata de una manifestación del principio de lealtad institucional entre las diversas Administraciones y órganos públicos propia de un Estado de estructura compuesta que comporta el deber de respeto de las competencias mutuas.

Otra característica de este período es la **mayor transparencia** de que se dota a todas las manifestaciones de la diplomacia parlamentaria. Se trata de un fenómeno transversal a todos los ámbitos de la vida pública, y especialmente a aquéllos, como el Parlamento, más relacionados con la actividad política<sup>34</sup>. La difusión de información acerca de la actividad internacional de las Cámaras, siempre a través de las páginas web del Congreso de los Diputados y del Senado, abarca múltiples dimensiones: el coste económico de cada desplazamiento, el programa de las reuniones, los asistentes, las conclusiones alcanzadas, el resumen de las intervenciones de los oradores, el informe posterior al viaje... Esta transparencia ha sido muy positiva, ya que ha contribuido a dotar de mayor rigor a los desplazamientos internacionales y a los mensajes que se transmiten en las conferencias. Como dijera el gran Norberto Bobbio<sup>35</sup>, “la publicidad es la mejor garantía de la moralidad de la conducta”.

---

<sup>34</sup> De nuevo debe advertirse que el análisis de cómo las nuevas demandas de transparencia han afectado a la actividad parlamentaria excede del objeto de este artículo. Para un análisis con mayor profundidad de esta cuestión vid. García-Escudero, P. Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana, *op. cit.*; Gutiérrez-Rubí, A.: «Parlamento abierto y política de proximidad», y Rubio Núñez, R.: «Knocking on the Parliaments door (Parlamentos digitales en la era de la participación)», ambas en *Parlamentos y redes para la democracia*, Rubio Núñez, A. (coord.), Congreso de los Diputados, Madrid, 2014, p. 363 y ss.; Gonzalo, M. A., «Transparencia en los Parlamentos», *Tiempo de Paz* n.º 114, 2014, p. 49 y ss.

<sup>35</sup> Bobbio, N.: «El futuro de la democracia». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, pp. 18-19.

En cuanto a las proyecciones concretas de la diplomacia parlamentaria en los últimos periodos, quizá el fenómeno más significativo ha sido la consolidación, no sin dificultades, de los **foros parlamentarios**. Este instrumento surge en el año 2009 (creándose, ese mismo año, foros con la Asamblea de la República de Portugal, la Cámara de Diputados de Italia y la Dieta de Polonia), un momento en el que todavía no se han hecho patentes sobre la diplomacia parlamentaria las consecuencias que la crisis iba a desplegar en los años venideros.

Estas reuniones, que surgen con la vocación inicial de celebrarse con periodicidad anual y de manera previa a las cumbres gubernamentales entre España y el correspondiente país, tenían el fin de que las conclusiones pactadas por los parlamentarios sirvieran como punto de partida para las negociaciones entre los Ejecutivos. Son, por su concepción, un instrumento sumamente ambicioso, llamado a canalizar las relaciones parlamentarias bilaterales entre España y los países más cercanos y a reforzar el componente político de los contactos entre las respectivas Cámaras.

La crisis ha tenido su impacto en el desarrollo de los foros parlamentarios. Por un lado, las restricciones presupuestarias impidieron que el formato de los foros se extendiese a las relaciones con todos los países con los que el Gobierno español había institucionalizado reuniones con periodicidad anual, como era la intención en un primer momento. Por otra parte, la complicada situación que atraviesa la política española en el bienio 2015-2016, unida a la inestabilidad que se da en otras naciones de nuestro entorno, dificulta que algunos foros que ya se habían puesto en marcha mantengan la regularidad deseable para estos encuentros. Es el caso, por ejemplo, de los Foros Parlamentarios España-Italia. Más de cuatro años después de su tercera edición, celebrada en Roma en enero de 2014, esta conferencia sigue sin haber vuelto a convocarse.

Uno de los instrumentos de diplomacia parlamentaria que ha ganado mayor relevancia en los últimos años ha sido el de la **participación de la Presidencia del Congreso de los Diputados o del Senado** en representación del Estado en eventos internacionales. Se trata de un tipo de actividad a medio camino entre la diplomacia parlamentaria y la diplomacia tradicional entre Estados propiamente dicha. Sobre la base de que los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado ostentan la condición, respecti-

vamente, de ser la tercera y cuarta autoridad del Estado, es frecuente que acudan a actos o conferencias internacionales en representación del conjunto del Estado.

En estas actividades la primacía del Ejecutivo en cuestiones de política exterior se encuentra muy marcada. Es el Gobierno de turno el que decide solicitar a las Cámaras que participen en el evento en cuestión, y el que traslada al Presidente o Presidenta que acude en representación del Estado los mensajes que debe transmitir. El Ejecutivo asume el coste del desplazamiento y ordena la agenda. Aunque es frecuente que se aprovechen estos viajes para mantener encuentros con otras autoridades parlamentarias, lo habitual es que éste no sea el objetivo prioritario del viaje.

El perfil de encuentros en los que se opta por solicitar que la representación del Estado corra a cargo de los Presidentes de las Cámaras no es claro, pero tiene algunos elementos característicos. Suelen ser actividades en los que el carácter representativo prima sobre el político, razón por la que se opta por una figura institucional que no suele participar en el debate partidista del día a día. Son, además, encuentros en los que por algún motivo no es posible enviar al Jefe del Estado. Los ejemplos son diversos y ayudan a entender la heterogeneidad de estos encuentros. En los últimos años, los Presidentes del Congreso de los Diputados han representado al Estado en actos como el Aniversario de la Revolución del Maidan en Ucrania, la imposición al Presidente de Kazajistán de la Orden de Isabel la Católica o la toma de posesión del nuevo Presidente de la República del Ecuador.

Otro formato de diplomacia parlamentaria característico de este período es el del surgimiento de nuevas **Conferencias Parlamentarias de la Unión Europea**. Después de que el Tratado de Lisboa reconociera en 2007 el papel de la Conferencia de Comisiones Especializadas en Asuntos Comunitarios (COSAC) en el Protocolo nº 1, dedicado al cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, se han creado nuevas Conferencias Parlamentarias que se basan, al menos parcialmente, en las reglas de funcionamiento existentes para la ya largamente consolidada COSAC. En 2012 se constituyó la Conferencia Interparlamentaria para la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); en 2015 se creó la Conferencia Interparlamentaria para la Estabilidad, Coordinación y Gobernanza Económica y en 2017 se dio

forma al Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol. En todos los casos estas reuniones contaron con presencia de una delegación de las Cortes Generales, tratándose en todo momento de que los parlamentarios que acuden a estas Conferencias (que suelen reunirse con periodicidad semestral) se mantengan a lo largo de la Legislatura para lograr el grado de especialización requerido.

### III. CARACTERÍSTICAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA

Una vez efectuado el repaso de cómo ha evolucionado la diplomacia parlamentaria española a lo largo de los cuarenta años de andadura constitucional, podemos detenernos a exponer los caracteres que definen a esta faceta de la actividad internacional de los Parlamentos. Como punto de partida, podemos señalar que a la labor desarrollada por las Cortes Generales le son predicables la mayoría de las notas de la diplomacia parlamentaria acuñadas en su día por Piedad García-Escudero<sup>36</sup>, si bien en los últimos años se han producido nuevas circunstancias que deben ser tenidas en cuenta.

- a) Sometimiento al principio de unidad de acción exterior del Estado. Se trata de una exigencia, como se ha indicado, de nuestra Constitución y de la Ley de Acción Exterior del Estado, que por lo demás no es puesta en duda desde el Parlamento.
- b) Acceso a cuestiones que no puede abordar el Ejecutivo en sus relaciones formales, a las que a veces sirve de paso previo. Esta virtud es especialmente visible en los foros parlamentarios, que son habitualmente empleados por los Gobiernos como “piedra de toque” para introducir cuestiones que formalmente no están en la agenda de las cumbres gubernamentales.
- c) Pluralismo representativo. Uno de los grandes activos de la diplomacia parlamentaria, al permitir introducir matices y, en ocasiones, contradicciones, en la posición oficial de cada Estado. No es infrecuente observar cómo, en las Asambleas internacionales, parlamentarios de un mismo país votan de manera diferenciada en función del grupo político al que pertenezcan. Este pluralismo dificulta la toma de decisiones pero

---

<sup>36</sup> García-Escudero Márquez, P.: “Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: las Cortes Generales”. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 18, 2008, pp. 3-32.



permite reflejar con mayor fidelidad la riqueza de posiciones políticas que alberga cada uno de los países.

- d) Permanencia. En los regímenes parlamentarios, los gobiernos pueden cambiar con más frecuencia que los Parlamentos, como hemos tenido ocasión de experimentar en España en 2018. De ahí que en períodos de incertidumbre política la diplomacia parlamentaria pueda aspirar a ser un “ancla” en la acción exterior del Estado, capaz de aportar estabilidad a las relaciones internacionales.
- e) Posible utilización como instrumento de control de los Ejecutivos. La actividad internacional de las Comisiones puede ser un buen ejemplo de esta faceta, en particular cuando su objeto es conocer la labor de las misiones en el extranjero dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- f) Labor crecientemente especializada y sectorializada. Como se ha puesto de manifiesto, los parlamentarios encargados de representar a nuestro país en las reuniones internacionales tienden a ser especialistas en las materias sobre las que se discute. Este fenómeno sin duda ha permitido profesionalizar y enriquecer el contenido de nuestra diplomacia parlamentaria.
- g) Cuenta con una amplia gama de instrumentos a su disposición. En las primeras legislaturas, la actividad internacional se reducía principalmente a la participación en las Asambleas parlamentarias internacionales y a la realización y recepción de visitas oficiales, generalmente protagonizadas por la Presidencia de la Cámara, algún miembro de la Mesa o la Comisión de Asuntos Exteriores.

En las últimas Legislaturas han ido surgiendo nuevos instrumentos que han permitido intensificar el diálogo interparlamentario: nuevas Asambleas internacionales, conferencias parlamentarias de la UE, foros parlamentarios, actividades de cooperación... El resultado es que hoy las Cortes Generales disponen de un amplio abanico de opciones a la hora de reforzar su presencia internacional y mejorar sus relaciones con otros Parlamentos del mundo.

#### IV. VALORACIONES FINALES

Por otra parte, una vez analizada la evolución de nuestra diplomacia parlamentaria, podemos identificar una serie de elementos característicos del caso español que pueden servir para realizar una sana autocrítica y

proponer algunas posibles mejoras para los próximos cuarenta años de andadura constitucional:

- a) La diplomacia parlamentaria española está muy focalizada en dos regiones concretas: Europa e Iberoamérica, seguidas a una distancia considerable por el resto de áreas geográficas del mundo. Aunque existen excepciones a esta concentración<sup>37</sup>, existe un desequilibrio palpable que se mantiene en mayor o menor medida durante estos cuarenta años<sup>38</sup>. Este desequilibrio a favor de Europa e Iberoamérica responde a razones políticas, culturales, históricas y económicas de sobra conocidas. La concentración se justifica, además, en la mala prensa de cara a la opinión pública que tienen las actividades internacionales fuera de Europa. No puede ignorarse que este fenómeno ha ocasionado que el Parlamento español esté menos presente de lo que cabría esperar en regiones como Asia-Pacífico<sup>39</sup> o el África subsahariana<sup>40</sup>, espacios que por motivos po-

<sup>37</sup> Las Cortes Generales han consolidado la celebración periódica de foros parlamentarios con Marruecos que se encuentran entre los grandes hitos de la programación internacional de la vida parlamentaria española. Además, se han establecido encuentros con una periodicidad más o menos anual con países como Japón, Filipinas o Corea del Sur, y China es un destino cada vez más frecuente de las misiones parlamentarias españolas.

<sup>38</sup> Para mostrar este desequilibrio podemos acudir a los desplazamientos internacionales organizados en la X Legislatura por el Congreso de los Diputados:

- Destinos en Europa: 136
- Destinos en Iberoamérica: 37
- Destinos en Asia-Pacífico: 17
- Destinos en Estados Unidos y Canadá: 9
- Destinos en África: 8

No se han incluido en esta tabla los desplazamientos producidos en el seno de las Conferencias Parlamentarias de la UE y de las Asambleas parlamentarias de las que forman parte las Cortes Generales. Estas actividades se dirigen abrumadoramente hacia destinos europeos, por lo que su inclusión haría aún más evidente la desproporción geográfica.

<sup>39</sup> La escasa y tardía presencia en Asia-Pacífico no es un fenómeno circunscrito a la diplomacia parlamentaria, sino que desgraciadamente se extiende a nuestra diplomacia ejecutiva, tal y como ha señalado reiteradamente la doctrina. Así, Esteban, M., “Asia-Pacífico: el mayor desequilibrio de la política exterior española”, en *Estrategia Exterior Española 10/2014*. Real Instituto Elcano, 2014; Cid Peiteado, A., “El viraje de España hacia Asia-Pacífico: una dimensión en ciernes”. *Observatorio de Política Exterior Europea, Especial España en Europa 1996-2004*, EE 06/2004.

<sup>40</sup> La relativamente escasa atención prestada por la política exterior española al África subsahariana ha sido también puesta de manifiesto por la doctrina. Quintana Navarro, F.: África subsahariana en los márgenes internacionales de España: de la indiferencia a las políticas reactivas. VV.AA. *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI* vol. II, *op. cit.*, pp. 533-569.

líticos, económicos, culturales o demográficos estarán sin lugar a dudas en el epicentro del tablero global en el siglo XXI. Por ello, es de esperar que, conforme se superen las crisis que hemos vivido en los pasados años se lleve a cabo un esfuerzo por recuperar terreno en aquellas regiones en las que la diplomacia parlamentaria española está menos presente.

- b) La diplomacia parlamentaria es sumamente transparente. Se trata de una novedad que ha aparecido en los últimos años y que actualmente permite a la ciudadanía conocer en cualquier momento quién se desplaza, hacia qué destinos, con qué agenda, a qué coste, el informe del viaje... Es una de las tendencias que más profundamente ha cambiado el día a día de la actividad internacional en las Cámaras, siempre con el fin de disipar esa sombra de desconfianza que tan frecuentemente se ciñe sobre los desplazamientos internacionales de los parlamentarios. Debe aspirarse a que en los próximos meses y años se siga avanzando sobre lo ya logrado.
- c) La diplomacia parlamentaria es más reactiva que proactiva. Es una realidad que parte de la doctrina considera que es predicable también de la diplomacia tradicional española<sup>41</sup> y que en las Cortes Generales es especialmente visible desde el año 2010. Es poco frecuente que el Parlamento español sea el impulsor de iniciativas a gran escala, si bien encontramos en estos cuarenta años éxitos notables como el de la constitución de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE o del Foro Parlamentario Iberoamericano, instituciones consolidadas en la escena internacional. Quizá la excepción más importante a este carácter reactivo es la intensa labor de cooperación formativa impulsada por el Congreso de los Diputados. Se trata de una de las programaciones más ambiciosas de Europa que está teniendo un profundo impacto en la profesionalización y modernización de las Administraciones parlamentarias, especialmente en América Latina.
- d) La diplomacia parlamentaria española está profundamente comprometida con los valores recogidos en la Constitución española, el Tratado de la Unión Europea, los Convenios Internacionales de los que España forma parte y la legislación española, incluyendo la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Pereira Castañares, J.C.: “La política exterior democrática: Transición, consolidación e integración”, *op. cit.*, p. 234.

<sup>42</sup> El Consejo de Estado, en su Dictamen 394/2013, se mostró muy crítico con la inclusión en la Ley 2/2014 de los fines y objetivos de la política exterior que por su na-

Luis María de Puig<sup>43</sup> defendía que el parlamentarismo internacional es un elemento inherente al desarrollo de la democracia, que se vincula así a un multilateralismo organizado y libre. Es una característica de la diplomacia parlamentaria desempeñada por las Cortes Generales presente en todas y cada una de sus manifestaciones desde la consolidación de la democracia en nuestro país, y sin duda una forma de cohonestar la búsqueda de soluciones compartidas a problemas que, a causa de la globalización, son comunes a todos o a muchos de los países del mundo. Nos encontramos en un momento en el que algunos de los pilares sobre los que se edificaba la convivencia en la comunidad internacional y el proyecto europeo comienzan a ponerse en cuestión. En ese contexto, la diplomacia parlamentaria debe aspirar a convertirse en un instrumento que refuerce la solidaridad entre los pueblos y mejore el diálogo y el entendimiento entre los países. Una forma de relacionarse que, gracias a su flexibilidad y pluralismo, enriquezca el debate internacional anteponiendo los valores democráticos a los siempre fríos intereses nacionales. La diplomacia parlamentaria ha demostrado ser un instrumento útil de cara a este fin y cuarenta años más tarde de la llegada de nuestra Constitución, su éxito nunca fue más importante que en el presente.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALDEN, C. y ARAN, A.: *Foreign Policy Analysis. New Approaches*. Routledge, Nueva York, 2017.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento Moderno. Importancia, Descrédito y Cambio*. Iustel-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2017.
- AZCONA PASTOR, J.M.: “España y el Cono sur latinoamericano”. En: VV.AA.: *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI* vol. II, CEU Ediciones, Madrid, 2015, pp. 323-357.

---

turalidad son contingentes en una norma con vocación de permanencia. Por ese motivo es necesario precisar que los principios que deben considerarse inspiradores de la diplomacia parlamentaria desplegada por las Cortes Generales son particularmente los incluidos en el artículo 2 de esta Ley, que por su naturaleza son más transversales y despiertan un amplio consenso en el arco político.

<sup>43</sup> De Puig, L. M.: “International parliamentarism: an introduction to its history”. *Parliaments, Estates and Representation*, n° 24, 2004, pp. 13-62.

- BECERRIL STRAFFON, R.: “Diplomacia parlamentaria y parlamentarismo comunitario”. *Quórum Legislativo*, Año 1, nº 12, 1993, pp. 17-22.
- BLACK, J.: *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*. Cambridge University Press, 2004.
- BLACKSTONE, W.: *Commentaries on the Laws of England*. Oxford University Press, Oxford, 1973.
- BOBBIO, N.: “El futuro de la democracia”. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 2, 1984, pp. 9-26.
- CHANDERNAGOR, A.: *Un Parlement pour quoi faire*. Gallimard, Paris, 1967.
- CID PEITEADO, A.: “El viraje de España hacia Asia-Pacífico: una dimensión en ciernes”. *Observatorio de Política Exterior Europea, Especial España en Europa 1996-2004, EE 06/2004*.
- DE PUIG, L. M.: “International parliamentarism: an introduction to its history”. *Parliaments, Estates and Representation*, nº 24, 2004, pp. 13-62.
- ESTEBAN, M.: “Asia-Pacífico: el mayor desequilibrio de la política exterior española”. En: *Estrategia Exterior Española 10/2014*. Real Instituto Elcano, 2014.
- GARCÍA CHOURÍO, J. G.: *Las actividades internacionales de las Cortes Generales (1978-2011): un ejemplo de parlamentarismo internacional de los órganos legislativos*, presentada ante la Universidad de Santiago de Compostela. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10347/15148>. [Consulta: 28/09/2018].
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: las Cortes Generales”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 18, 2008, pp. 3-32.
- GARCÍA-ESCUADERO, P.: “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 36, UNED, 2015, pp. 171-216.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de Constitución”. *Revista de Derecho Político*, nº 101, UNED, 2018, pp. 67-98.
- GONZALO, M. A.: “Transparencia en los Parlamentos”. *Tiempo de Paz*, nº 114, 2014, p. 49 y ss.
- GRECIET GARCÍA, E.: “El Parlamento como problema y como solución”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 26, 2012, pp. 235-298.
- GRIFFITHS, M.; O’CALLAGHAN, T.; ROACH, S.C.: *International Relations. The Key Concepts*. Routledge, Nueva York, 2014.

- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A.: “Parlamento abierto y política de proximidad”. En: RUBIO NÚÑEZ, A. [Coord.]: *Parlamentos y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, M.: “España y el mundo árabe”. En: VV.AA.: *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI*. Vol. II, CEU Ediciones, Madrid, 2015, pp. 383-413.
- HOWARD, J. E.: *Parliament and Foreign Policy in France*. The Cresset Press, Londres y Hertford, 1948.
- HUNTINGTON, S. P.: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: Oklahoma University Press, Oklahoma, 1991.
- IHALAINEN, P. y MATIKAINEN, S.: “The British Parliament and Foreign Policy in the 20<sup>th</sup> Century: Towards Increasing Parliamentarisation?”. *Parliamentary History*, vol. 35, pt. 1, 2016, pp. 1-14.
- JESSUP, P.C.: “Parliamentary Diplomacy. An Examination of the Legal Quality of Rules of Procedure of Organs of the United Nations”. *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, vol. 89, n° 1, 1956, pp. 185-319.
- LINZ, J.: “Transitions to Democracy”. *Washington Quarterly*, vol. 13, n° 3, 1990, pp. 133-142.
- LEMUS, E. y PEREIRA CASTAÑARES, J.C.: “Transición y política exterior”. En: VV.AA.: *La Política Exterior de España 1800-2003*. Ariel, Barcelona, 2003, pp. 517-538.
- LÓPEZ-ARANDA, R.: “La Unión Europea, entre lo deseable y lo posible”. *Política Exterior*, vol. XXXI, 2017, pp. 68-82.
- MARTÍNEZ, M.A.: Las relaciones internacionales entre los Parlamentos y la política exterior de los Gobiernos. *Revista de las Cortes Generales*, n° 53, 2001, pp. 7-52.
- MARTÍNEZ LAGE, S., *Breve diccionario diplomático*. Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1982.
- MESSÍA, J.L.: *Por palabra de Honor. La entrada de España en el Consejo de Europa (24-11-1977)*. Parteluz, Madrid, 1995.
- MORÁN, F.: *Una política exterior para España*, Planeta, Barcelona, 1980.
- OÑATE RUBALCABA, P.: “La representación política en España: las perspectivas de los ciudadanos y los diputados”. En: VV.AA.: *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- OREJA, M.: “La política exterior en un sistema democrático”. En: *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores Don Marcelino Oreja Aguirre*. OID, Madrid, FALTA AÑO, pp. 51-64.

- ORTEGA CARCELÉN, M.: “Las Leyes de Acción Exterior del Estado y de Tratados: dos piezas internacionales que nuestro Derecho necesitaba”. *Foro, nueva época*, vol. 18, nº. 1, 2015, pp. 299-316.
- PEREIRA CASTAÑARES, J.C.: “La política exterior democrática: Transición, consolidación e integración”. En: VV.AA.: *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI*, vol. I. CEU Ediciones, Madrid, 2015, pp. 203-236.
- PRESNO LINERA, M.A.: “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”. En: VV.AA.: *Participación, representación y democracia*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- QUINTANA NAVARRO, F.: “África subsahariana en los márgenes internacionales de España: de la indiferencia a las políticas reactivas”. En: VV.AA.: *Historia de la política exterior española. Siglos XX y XXI*, vol. II, CEU Ediciones, Madrid, 2015, pp. 533-569.
- RICHARDS, P.G.: *Parliament and Foreign Affairs*. George Allen and Unwin, Londres, 1967.
- RUBIO LLORENTE, F.: “Los parlamentos actuales”. En: VV.AA.: *Jornadas de Derecho Parlamentario. Asamblea Regional de Murcia*. Tecnos, Madrid, 1998, pp. 45 y ss.
- RUBIO NÚÑEZ, R.: “Knocking on the Parliaments door (Parlamentos digitales en la era de la participación)”. En: RUBIO NÚÑEZ, A. [Coord.]: *Parlamentos y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.
- RUSK, D.: “Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation”. *World Affairs Interpreter*, nº. 26, 1955, pp. 121-138.
- TOVAR, J.: “España y Estados Unidos”. *Política Exterior*, vol. XXX, 2016, pp. 124-132.
- TRILLO-FIGUEROA, F.: “Parlamento y Política Exterior”. *Política Exterior*, vol. XIII, 1999, pp. 17-27.
- TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.
- TUSELL, J.: *Historia de España en el siglo XX, Tomo 4. La Transición a la Democracia y el Gobierno socialista*. Taurus, Barcelona, 2007.
- VILARIÑO PINTOS, E.: *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Tecnos, Madrid, 2016.
- VIOLANTE, L.: “Diplomacia Parlamentaria en Italia”. *Política Exterior*, vol. XIII, 1999.