



ESPACIO, TIEMPO Y FORMA **26**

AÑO 2014
ISSN 1130-0124
E-ISSN 2340-1451

SERIE V HISTORIA CONTEMPORÁNEA
REVISTA DE LA FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

HISTORIA Y CÓMIC
DANIEL BECERRA ROMERO (ED.)

UNED



ESPACIO, TIEMPO Y FORMA

AÑO 2014
ISSN 1130-0124
E-ISSN 2340-1451

26

SERIE V HISTORIA CONTEMPORÁNEA
REVISTA DE LA FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/etfv.26.2014>

HISTORIA Y CÓMIC
DANIEL BECERRA ROMERO (ED.)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

La revista *Espacio, Tiempo y Forma* (siglas recomendadas: ETF), de la Facultad de Geografía e Historia de la UNED, que inició su publicación el año 1988, está organizada de la siguiente forma:

- SERIE I — Prehistoria y Arqueología
- SERIE II — Historia Antigua
- SERIE III — Historia Medieval
- SERIE IV — Historia Moderna
- SERIE V — Historia Contemporánea
- SERIE VI — Geografía
- SERIE VII — Historia del Arte

Excepcionalmente, algunos volúmenes del año 1988 atienden a la siguiente numeración:

- N.º 1 — Historia Contemporánea
- N.º 2 — Historia del Arte
- N.º 3 — Geografía
- N.º 4 — Historia Moderna

ETF no se solidariza necesariamente con las opiniones expresadas por los autores.

Espacio, Tiempo y Forma, Serie V está registrada e indexada, entre otros, por los siguientes Repertorios Bibliográficos y Bases de Datos: dice, ISOC (CINDOC), RESH, IN-RECH, Dialnet, e-spacio, UNED, CIRC, MIAR, FRANCIS, PIO, ULRICH'S, SUDOC, 2DB, ERIH (ESF).

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
Madrid, 2014

SERIE V - HISTORIA CONTEMPORÁNEA N.º 26, 2014

ISSN 1130-0124 · E-ISSN 2340-1451

DEPÓSITO LEGAL M-21037-1988

URL: <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/ETFV>

DISEÑO Y COMPOSICIÓN

Ángela Gómez Perea · <http://angelagomezperea.com>

Sandra Romano Martín · <http://sandraromano.es>

Impreso en España · Printed in Spain



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

LOS INICIOS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN ESPAÑA DURANTE LA LEGISLATURA CONSTITUYENTE (1977–1979)

THE BEGINNINGS OF PARLIAMENTARY DIPLOMACY IN SPAIN DURING THE CONSTITUENT LEGISLATURE (1977–1979)

Miguel Ángel Giménez Martínez¹

Recibido: 19/11/2013 · Aceptado: 23/03/2014

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/etfv.26.2014.10847>

Resumen

El proceso acelerado de internacionalización iniciado en el siglo xx modificó las relaciones entre Estados y los modelos diplomáticos tradicionales —monopolizados por los Gobiernos—, posibilitando la aparición de fórmulas alternativas en las que otros actores comenzaron a compartir con el Ejecutivo el protagonismo en el ámbito de la política internacional. Así, la acción exterior emprendida por los Parlamentos dio lugar al nacimiento de la denominada «diplomacia parlamentaria», sistema complejo y dinámico que sirvió para relanzar la defensa de los intereses de las naciones, consolidar el derecho internacional y fortalecer la colaboración cultural y comercial entre países. España se incorporó a esta nueva forma de diplomacia durante la transición a la democracia y, en concreto, durante la Legislatura Constituyente (1977–1979), en que las Cortes tomaron parte activa en la implementación de políticas de normalización e integración que debían dejar atrás el aislamiento que había caracterizado la precedente época de dictadura. Partiendo del análisis de la documentación archivística parlamentaria, este artículo estudia las principales líneas de acción que definieron los inicios de la diplomacia parlamentaria en España y sus efectos en el conjunto de la actividad internacional desplegada por el Estado.

1. Universidad de Castilla-La Mancha.

Palabras clave

España; transición a la democracia; política exterior; Parlamento; diplomacia

Abstract

The accelerated process of internationalisation initiated in the 20th century changed the relations among states and the traditional diplomatic models —monopolised by governments—, making it possible the appearance of alternative formulas in which other actors started to share prominence in international affairs with the executive branch. Thus, the foreign action undertaken by Parliaments caused the birth of the so-called ‘parliamentary diplomacy’, complex and dynamic system that served to relaunch the defence of the nation’s interests, to consolidate international law and to strengthen cultural and commercial bonds between countries. Spain joined this new form of diplomacy during the transition to democracy and, specifically, during the constituent legislature (1977–1979), when the *Cortes* took an active part in the implementation of normalization and integration politics that should leave behind the isolation of the preceding period of dictatorship. Starting from the analysis of parliamentary archive documents, this article studies the main lines of action that dominated the beginnings of parliamentary diplomacy in Spain and its effects over the international activity displayed by the state as a whole.

Keywords

Spain; transition to democracy; foreign affairs; Parliament; diplomacy

1. CONCEPTO Y ANTECEDENTES

La política exterior ha sido tradicionalmente un ámbito que el poder ejecutivo ha pretendido monopolizar, evitando la injerencia o el control de los Parlamentos². Así, aunque la aparición del régimen constitucional implicó una intervención más o menos intensa de las Cámaras representativas en lo que se refiere a la ratificación de los tratados, el Gobierno se reservó siempre un protagonismo indiscutible en el impulso de las relaciones internacionales³.

Sin embargo, los instrumentos clásicos de la diplomacia quedaron afectados, conforme avanzaba el siglo xx, por la tensión creada entre el creciente proceso de internacionalización y la necesidad de respetar la distribución interna del poder entre los órganos políticos de un país. Cada vez más, las cancillerías y embajadas se vieron incapaces por sí solas de abarcar los canales de intercambio que ofrecía la variada y compleja realidad de las relaciones entre Estados. Conforme el comercio, la cultura, el deporte, la técnica y la información ocupaban el lugar de los antiguos sistemas convencionales de alianzas, se hacía más patente que los Gobiernos estaban perdiendo el monopolio como agentes de los procesos de intercambio y de comunicación entre naciones⁴.

La creciente globalización de todos los ámbitos de las relaciones sociales resquebrajó, en suma, los modelos institucionales clásicos⁵. Todo ello vino acelerado, además, por una proliferación de centros de poder supranacionales y por la progresiva consolidación y reconocimiento de normas de derecho internacional. Como consecuencia de la acción combinada de estos factores, la diplomacia moderna se fue enriqueciendo con la aparición de diferentes subtipos de diplomacia integrados en un tronco común y complementarios de la actividad gubernamental. Comenzó a hablarse, así, de una diplomacia cultural, de otra comercial e, incluso, de una «diplomacia parlamentaria»⁶.

2. REMIRO BROTONS, Antonio (*La acción exterior del Estado*. Madrid, Tecnos, 1984, pp. 13–14) alude, en este sentido, a la «contumaz resistencia» que «conceptual e históricamente» ha manifestado la política exterior «a la penetración de la participación y el control democráticos». Sobre las dificultades de la intervención parlamentaria en la política exterior, vid. DE VERGOTTINI, Giuseppe: *Le funzioni delle assemblee parlamentari*. Bologna, Arnaldo Forni Editore, 1975, pp. 216 y ss.

3. En efecto, la falta de participación parlamentaria en esta actividad adolece de una problemática que, en palabras de MERLE, Marcel (*La politique étrangère*. Paris, Presses Universitaires de France, 1984, p. 17) es consecuencia, en gran medida, de «una concepción que hace de la política exterior una actividad específica, que se sustrae a las normas que rigen generalmente la actividad política, y que se erige en un ámbito particular cuya comprensión y control solo son accesibles a una élite privilegiada».

4. Es lo que TOMASSINI, Luciano (*La política internacional en un mundo postmoderno*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, p. 33) denomina «diplomacia postmoderna», caracterizada fundamentalmente por un entrelazamiento entre las sociedades nacionales, una diversificación de la agenda internacional y la multiplicidad de nuevos Estados y actores nacionales y transnacionales que se incorporan a la escena internacional.

5. Se ha dicho que la diplomacia parlamentaria aparece como un producto de la combinación entre globalización y separación de poderes, o, con otras palabras, que surge de la coincidencia de los fenómenos democratización y mundialización. Vid. MARTÍNEZ, Miguel Ángel: «La diplomacia parlamentaria y la construcción de la paz», *Política exterior*, 13 (1999), p. 49.

6. En su ya clásico estudio, el profesor de la Universidad de Columbia JESSUP, Philip C. («Parliamentary Diplomacy», *Recueil des cours de la Académie de droit international de La Haye*, 89 (1956), p. 185) señalaba la existencia de cuatro

El concepto de diplomacia parlamentaria, de acuñación reciente⁷, engloba el complejo entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a las Cámaras legislativas y a sus miembros. En un sentido amplio, también abarca las competencias constitucionales propias del Legislativo en política exterior (autorización de convenios y tratados), así como la labor de control de la acción del Gobierno en este campo⁸. Con esta noción se suele aludir, de forma más estricta, a la actuación desarrollada por los Parlamentos en su relación con otras Cámaras extranjeras⁹. Aunque se trata, así pues, de una diplomacia *sui generis* en la que «no hay representación ni poder de negociación en nombre del Ejecutivo»¹⁰, se contempla como un medio novedoso puesto al servicio de los Gobiernos para facilitar el diálogo entre Estados a través del intercambio de ideas y la búsqueda de soluciones a los eventuales conflictos de intereses¹¹.

Aunque existe poco interés académico en la diplomacia parlamentaria¹², la realidad va mucho más allá que la teoría. Así, lejos del tópico del «turismo parlamentario», como ocasionalmente puede aparecer ante la opinión pública en alguna de sus manifestaciones más distorsionadas¹³, la diplomacia parlamentaria se ha convertido en el último cuarto de siglo en una de las herramientas más

factores que posibilitan la aparición de la diplomacia parlamentaria: la existencia de una organización internacional permanente; la considerable difusión de los debates que tienen lugar en sus foros y que repercuten en las masas; la presencia de un procedimiento suficientemente complejo para permitir manipulaciones tácticas y agrupamientos políticos; y la expedición de pronunciamientos que se adoptan en forma de resoluciones formales por un voto mayoritario, o por consenso, y que se hacen públicas de manera inmediata.

7. Fue el Secretario de Estado norteamericano RUSK, Donald («Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation», *World Affairs Interpreter*, 26 (1955), pp. 121–122) el primero que utilizó este término para referirse a los debates y negociaciones que los representantes gubernamentales llevaban a cabo en las Naciones Unidas.

8. Sin desconocer el interés de la cuestión, pero advirtiendo que excede el marco del presente trabajo, es necesario remitir para su estudio a algunas obras doctrinales que ofrecen una interesante panorámica de la actividad de control parlamentario de la política exterior. Caben citarse, entre otros, los libros de CASSESE, Antonio (ed.): *Parliamentary Control over Foreign Policy. Legal Essays*. Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1980; y *Control of Foreign Policy in Western Democracies*. Padua-New York, Cedam-Oceana, 1982.

9. MARÍN, Guillermo: «Diplomacia nueva, diplomacia vieja», *Gestión y análisis de políticas públicas*, 23 (2002), p. 47.

10. VALLEJOS DE LA BARRA, Federico: «La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados», *Diplomacia*, 97 (2004), pp. 80–81.

11. Por supuesto, no todos comparten este punto de vista, sobre todo los diplomáticos, que a menudo perciben la diplomacia parlamentaria como «un parasitismo dentro de las negociaciones». Vid. DAVET, Gerard & CEAX, Pascal: «Le cas Julia», *Le Monde*, 9-III-2005. Además, los Parlamentos suelen ser percibidos como «tribunales morales» en asuntos exteriores, pues, como sostiene ZENON, Flavia («The European Parliament: an autonomous foreign policy identity?», en BARBÉ, Esther & HERRANZ, Anna (eds.): *The role of Parliaments in European foreign policy. Debating on accountability and legitimacy*. Barcelona, Office of the European Parliament in Barcelona, 2005, cap. 6) no se comportan de la misma forma *Realpolitik* que los Gobiernos.

12. Existen muy pocos estudios académicos sobre el fenómeno de la diplomacia parlamentaria. Vid. las excepciones de GHÉBALI, Victor Yves: *The Conferences of the Inter-Parliamentary Union on European Co-operation and Security, 1973–1991: The Contribution of Parliamentary Diplomacy to East-West Détente*. Aldershot, Dartmouth, 1993; Stavridis, Stelios: «Parliamentary Diplomacy»: *Some Preliminary Findings*. Catania, Università degli Studi di Catania, 2002; WEINGLAS, Frans W. & DE BOER, Gonnie: «Parliamentary Diplomacy», *The Hague Journal of Diplomacy*, 2 (2007), pp. 93–99; y FIOTT, Daniel: «On the value of Parliamentary Diplomacy», *Madariaga Paper*, 7 (2011).

13. Como dice VIOLANTE, Luciano («Diplomacia parlamentaria en Italia», *Política exterior*, 13 (1999), p. 8), para elevarse al rango de diplomacia parlamentaria desde el campo peligrosamente cercano del turismo parlamentario, deberán incorporarse las actividades internacionales en el marco de un proyecto político, en un diseño que defina los agentes, las metas y los plazos, y que contribuya a la consolidación del papel internacional del país en forma sinérgica con las políticas gubernamentales.

potentes con que cuentan los Estados para fomentar nuevas formas de relaciones de amistad y cooperación entre los pueblos representados en sus Parlamentos, que tienen como primeras motivaciones «la vertebración del nuevo orden mundial y la salvaguardia de la paz»¹⁴.

La acción internacional de las Cámaras se materializa en múltiples y variadas fórmulas. La primera de ellas tiene que ver con lo que tradicionalmente se ha conocido como «relaciones interparlamentarias», que abarcan los encuentros de delegaciones ocasionales o permanentes, la presencia en foros parlamentarios y en Asambleas de organizaciones como el Consejo de Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o la Unión Europea Occidental (UEO)¹⁵. La segunda modalidad en que se manifiesta la diplomacia del Legislativo está ligada a la formación de grupos de amistad en los que se integran los parlamentarios de los países implicados. Estos grupos dan estabilidad, permanencia y pluralidad a las relaciones entre esos países¹⁶. En tercer y último lugar, la diplomacia parlamentaria cuenta con un valioso instrumento de acción gracias a la actividad de los presidentes de las Cámaras. En este sentido hay que mencionar la existencia de importantes foros de presidentes con reuniones de carácter periódico, cuyos objetivos son, por un lado, el fomento de las relaciones parlamentarias entre las naciones de una determinada comunidad; y, por otro, el fortalecimiento de valores comunes, como la democracia, la libertad o la paz¹⁷.

Estas formas de acción exterior del Estado por medio del Parlamento tienen a su favor una mayor pluralidad en la representación, lo que les dota también de una notable permanencia y un menor formalismo, hechos que contrastan con los rasgos tradicionales de la diplomacia clásica y que actúan como un complemento para la misma. Además, la diplomacia parlamentaria actúa como factor dinamizador de las relaciones bilaterales, pues, manteniéndose en coordinación con la diplomacia gubernamental, pone a disposición de la Administración un

14. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad: «Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: las Cortes Generales», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 19 (2008), p. 5.

15. Vid. OBRADOR CASTRO, Rodrigo & SERANI PRADENAS, Edmundo: «Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades», *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios*, 1 (2009), p. 39.

16. Dice BOULERICE, André («Le rôle des parlementaires sur la scène internationale», *Parlements et francophonie*, 108 (1998), p. 119) que los grupos de amistad bilaterales a menudo proceden de iniciativas personales de parlamentarios que tienen intereses particulares. Esto fue así en un principio, y, en efecto, algunos grupos nacían gracias al impulso originado por la vinculación personal de un diputado a un determinado país. Con el tiempo, sin embargo, se convirtieron en un instrumento más de diplomacia parlamentaria indiscriminada, con destinatarios numerosos.

17. No podemos dejar de subrayar el ingrediente finalista de estas reuniones de presidentes. Como señala OROZCO DEZA, Miguel Ángel («Diplomacia parlamentaria», *Revista mexicana de Política Exterior*, 62-63 (2001), p. 99), trascienden a su objetivo inicial de crear vínculos entre todos los Parlamentos del mundo, con el objetivo de intercambiar información sobre temas de interés fundamental a nivel internacional, esto es, de mero mecanismo de interlocución en los ámbitos bilateral y multilateral y de construcción de nuevos modelos de funcionamiento y procedimiento, para llegar a contribuir a la formación de las políticas generales del Estado, participar en la inervación democrática de la civilización y comprometerse a fomentar los derechos humanos.

instrumento para la canalización y realización de numerosos intereses, bien sean comerciales, culturales o políticos¹⁸.

Así pues, la diplomacia parlamentaria llega allí donde en ocasiones no puede llegar la diplomacia clásica, permanece por encima de los avatares políticos de los distintos Gobiernos y, además, permite realizar el control sobre el Ejecutivo. A todo ello hay que añadir su capacidad para actuar como factor de garantía de la comunidad internacional en lo que al respeto de los principios democráticos se refiere, véase la presencia de parlamentarios como observadores en procesos electorales, en procesos de paz o en foros internacionales de defensa de derechos y libertades¹⁹.

Aunque el concepto de diplomacia parlamentaria era prácticamente desconocido en nuestro país hasta el último tercio del siglo xx²⁰, la intervención de las Cortes españolas en las organizaciones parlamentarias multilaterales se remonta a fines del siglo xix. Así, ya en 1889 España había participado en el acto fundacional de la Unión Interparlamentaria (UIP), primer foro de naturaleza permanente dentro del ámbito de las relaciones entre Cámaras legislativas²¹. La UIP, cuya actividad giró en torno a los esfuerzos por evitar la guerra y mantener la paz, pareció adelantarse a lo que mucho más tarde se acuñaría bajo el concepto de diplomacia parlamentaria, a menudo cooperando con los Gobiernos de los respectivos Estados, pero otras veces yendo por delante de las gestiones de la diplomacia tradicional²².

Sin embargo, el normal desenvolvimiento de la política exterior española se interrumpió con la implantación del régimen franquista, cuyas relaciones internacionales quedaron definidas desde el principio por el aislamiento y la incertidumbre, referida ésta al gran margen de imprevisibilidad en el ejercicio del poder que caracteriza a los sistemas autoritarios²³. Por tanto, a las Cortes orgánicas de la dictadura les resultó muy difícil estrechar lazos de verdadera amistad y cooperación

18. TRILLO-FIGUEROA, Federico: «Parlamento y política exterior», *Política exterior*, 13 (1999), p. 18.

19. Como señala ELORRIAGA, Gabriel (*La diplomacia parlamentaria*. Madrid, Imagine Press Ediciones, 2003, p. 81), la importancia de estas misiones de observación se debe valorar en cuanto constituyen, además de una fuente de información sobre problemas internacionales de carácter netamente político, un medio de cooperación y apoyo para garantizar y estimular los procesos de evolución hacia la democracia de pueblos que parten de precedentes dictatoriales o conflictivos.

20. El primer trabajo sobre la materia aparecido en España fue el de SEPÚLVEDA, César: «La diplomacia parlamentaria y la formación del nuevo orden jurídico internacional», en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Mijaja de la Muela*, vol. II, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 773-791.

21. MARTÍNEZ, Miguel Ángel: «Las relaciones internacionales de los parlamentos y la política exterior de los gobiernos», *Revista de las Cortes Generales*, 53 (2001), p. 13. Hoy en día, la Unión Interparlamentaria, fundada en 1889, es el principal interlocutor parlamentario de las Naciones Unidas (ONU) y lleva la voz de los Parlamentos a sus procesos de toma de decisión, presentando regularmente resoluciones a la Asamblea General, realizando declaraciones, participando en debates y organizando reuniones parlamentarias sobre los temas claves de la agenda de la ONU. Vid. sobre esta institución la obra de DOUGLAS, James: *Parliaments across frontiers. A short history of Inter-Parliamentary Union*. London, Stationery Office Books, 1975.

22. No en vano, la UIP ha sido calificada por RUPÉREZ, Javier («Asambleas parlamentarias y diplomacia: la OSCE y la OTAN»), *Política exterior*, 13 (1999), p. 37) de «madre y antecedente indispensable de toda la diplomacia parlamentaria».

23. El control que, por lo demás, se pudo ejercer sobre la política exterior durante el franquismo fue inexistente, «por haberse regulado los limitados mecanismos previstos de forma que su funcionamiento fuera inoperante». Vid. REMIRO BROTONS, Antonio: *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 1977, p. 11.

con otras Asambleas parlamentarias de países democráticos²⁴, aunque se produjeran, sobre todo en los últimos años, esporádicas visitas a España de delegaciones extranjeras²⁵ o viajes oficiales de los presidentes de la Cámara española al extranjero²⁶.

Tras la muerte de Franco, como era lógico e inevitable, se planteó la «normalización» de las relaciones exteriores de España como exigencia prioritaria²⁷. Una normalización que afectó no solo al Estado en su conjunto, sino a las relaciones que cada uno de sus organismos e instituciones mantenían de forma autónoma con sus homólogos de todo el mundo. Así, la sucesión en la Jefatura del Estado trajo consigo un significativo cambio de actitud por parte de las cancillerías de los países occidentales, que a pesar de las reticencias iniciales, pronto se tradujo en una voluntad inequívoca de apostar por el futuro de España bajo una monarquía constitucional, democrática y parlamentaria.

Una temprana manifestación de los efectos de este esfuerzo de normalización diplomática, ligado a la transición a la democracia, pudo percibirse en septiembre de 1976, cuando la UIP accedió a celebrar en España su XLIII Conferencia²⁸. La ocasión sirvió para transmitir a los casi mil representantes presentes en este foro los progresos democratizadores del país, ofreciendo una imagen dinámica que se correspondía con el proceso que ya se había iniciado en la política interna²⁹.

2. ACCIÓN DIPLOMÁTICA DE LAS CORTES CONSTITUYENTES

Tras las elecciones del 15 de junio de 1977, las primeras de naturaleza democrática después de cuarenta años, las Cortes se lanzaron a una intensa labor exterior,

24. No así con otros Cuerpos legislativos existentes en naciones amigas, sobre todo de América Latina. Así, el presidente de las Cortes franquistas (1942–1965), Esteban Bilbao, mantuvo una frecuente correspondencia con los presidentes de las Cámaras de Argentina o Brasil, entre otras, a los que comentaba que «la masa propendía a votar siempre a los hombres más populares, pero no a los más eficientes» y que por ello era necesario «ayudar a la democracia con la autoridad y con la fuerza». Vid. Archivo del Congreso de los Diputados (ACD), serie general, legajo 4.951, expediente 12, carpetas 12 y 35.

25. Vid., por ejemplo, las realizadas por parlamentarios de Bélgica, en noviembre de 1961, o de Italia, en abril de 1964. ACD, serie general, legajo 4.951, expediente 12, carpetas 47 y 53.

26. Así, la de Alejandro Rodríguez de Valcárcel a la Dieta japonesa en diciembre de 1972. Vid. ACD, serie general, legajo 4.951, expediente 12, carpeta 71.

27. Para el estudio de la diplomacia durante la transición y la articulación de la política exterior democrática remitimos, entre la abundante bibliografía existente, a la consulta de las siguientes obras: LEMUS, Encarnación & PEREIRA, Juan Carlos: «Transición y política exterior (1975–1986)», en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España (1800–2003)*. Barcelona, Ariel, 2003, pp. 495–515; DEL ARENAL, Celestino: «La posición exterior de España», en COTARELO, Ramón (ed.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975–1986)*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 389–428; ARMERO, José Mario: *Política exterior de España en democracia*. Madrid, Espasa-Calpe, 1989; y PEREIRA, Juan Carlos & MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio: «Política exterior, 1976–1997», en PAREDES, Javier (coord.): *Historia contemporánea de España (siglo XX)*. Barcelona, Ariel, 1998, pp. 976–999.

28. La última reunión de la UIP celebrada en España se produjo en 1933.

29. Sirviendo a este fin, en la cena-homenaje ofrecida a los delegados presentes en la Conferencia, el presidente del Gobierno español, Adolfo Suárez, deseó a los asistentes que conservaran «la imagen real de un país joven, abierto y dinámico; un país que quiere reafirmar su puesto en el mundo, hacer oír su voz en el concurso de voces que participan en el equilibrio geopolítico de las naciones y convivir con los demás pueblos en orden, en paz y bajo una norma de colaboración mutua». Cit. en ABC, 29/9/1976.

dando los que pueden ser considerados como primeros pasos de la diplomacia parlamentaria española. De esta manera, siempre en coordinación con la acción diseñada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero con un perfil propio, ambas Cámaras —Congreso y Senado— se aplicaron a la labor de transmitir los avances de la nueva España democrática, reflejando al mismo tiempo los condicionantes geográficos, culturales e históricos del país, y haciendo una referencia continua a su carácter europeo y occidental³⁰.

El primer gran reto al que tuvieron que hacer frente las Cortes en esta materia tuvo que ver con el envío de una delegación llamada a integrarse en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa³¹, a cuyos Estatutos se había adherido España a finales de 1977³². La reunión de la Mesa del Congreso del 11 de enero de 1978 acordó adscribir personal a las relaciones con la Asamblea y reservar veinticuatro plazas (seis titulares y seis suplementes en cada una de las Cámaras) para dicha delegación, que estaba presidida por José Antonio Otero Madrigal, diputado del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático (GUCD). Fueron designados por el Congreso para representar a España Miguel Herrero de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca (ambos del GUCD), Gregorio López-Bravo (Grupo de Alianza Popular, GAP), Gregorio López Raimundo (Grupo Comunista, GCO), Gregorio Peces-Barba y Luis Yáñez-Barnuevo (los dos últimos, del Grupo Socialista, GS)³³; mientras que por el Senado lo fueron José Baldomero Fernández Calviño, José Luis López Henares (GUCD), Alexandre Cirici Pellicer (Grupo de Entesa dels Catalans, GEDC), José Federico de Carvajal (Grupo de Socialistas del Senado, GSS) y Joaquín Satrústegui (Grupo Progresistas y Socialistas Independiente, GPSI)³⁴.

Esta delegación acudiría a las cuatro sesiones plenarias ordinarias mantenidas por la Asamblea en enero, abril, septiembre y diciembre de 1978, y se repartiría entre las diez Comisiones permanentes de la Asamblea que se reunían durante todo el año para preparar informes, proyectos y resoluciones en los campos de su competencia³⁵. El único miembro de la delegación española que conseguiría alcanzar un puesto dentro de los órganos rectores de la Asamblea sería el senador del GUCD Fernando Chueca Goitia, que en la sesión plenaria del mes de abril

30. El enfoque dado por el Gobierno a la política exterior española puede seguirse en el libro de memorias del ministro de Asuntos Exteriores de la época, OREJA, Marcelino: *Memoria y Esperanza. Relatos de una vida*. Madrid, La Esfera de los Libros, 2011, pp. 141–286.

31. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (no confundir con el Parlamento Europeo) era de carácter consultivo y su poder se extendía solo a la capacidad de investigar, recomendar y aconsejar. Aun así, sus informes sobre temas tales como los derechos humanos tenían un peso significativo en el contexto político europeo. Vid. HALLER, Bruno: *Une Assemblée au service de l'Europe. L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, 1949–1989*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2006, pp. 136 y ss.

32. El Acuerdo de Adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa puede consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes*, n.º 28, de 7 de noviembre de 1977, pp. 363–372.

33. ACD, serie interparlamentaria, legajo 480, expediente 2.

34. Archivo del Senado (AS), serie general, legajo 25, expediente 27, carpeta 3.

35. ACD, serie interparlamentaria, legajo 2.340, expediente 40.

fue nombrado vicepresidente de la Subcomisión de Patrimonio Arquitectónico Europeo, dentro de la Comisión de Cultura y Educación³⁶.

España actuó como anfitriona de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en dos ocasiones: con motivo de la celebración de la reunión de la Comisión de Asuntos Políticos, entre el 26 y el 28 de octubre de 1978, en Madrid, y para la de la Subcomisión de Pesca de la Comisión de Agricultura, los días 13, 14 y 15 de septiembre de ese mismo año, en La Coruña³⁷. Representando a la delegación española en la Comisión de Asuntos Políticos intervinieron el senador del GUCD José Luis López Henares y el diputado del GS Luis Yáñez-Barnuevo, los cuales estuvieron asistidos por los parlamentarios centristas Joaquín Muñoz Peirats, Carlos Calatayud Maldonado, Ricardo León Herrero y José Antonio Otero.

Uno de los asuntos de la reunión, y el que más interesaba a España, fue el del problema del terrorismo en Europa. López Henares se mostró «a favor de una política de firmeza contra todo ataque contra la estabilidad democrática y constitucional del Estado. En una sociedad libre, todo cambio es posible por los medios pacíficos, y no hay justificación para el terrorismo»³⁸. Muñoz Peirats, abundando sobre el caso español, indicó que «los atentados terroristas aumentaron más y más desde las elecciones del 15 de junio de 1977, claramente inspirados por el objetivo de acabar con el proceso democrático»³⁹.

A lo largo del encuentro se discutieron, además, otros temas, como el de las relaciones con Estados Unidos o el rol del Consejo de Europa en la profundización de la cooperación. Respecto al último tema, López Henares sostuvo: «Creo que los contrastes entre el norte y el sur de Europa se seguirán agravando hasta un estado crítico para la estabilidad política del continente entero si no se toman medidas inmediatas. En otras palabras, reafirmo que el principio de integración política pasa necesariamente por la consecución de la integración económica»⁴⁰. Concluida la reunión, los miembros de la Comisión intercambiaron puntos de vista con el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, y con el ministro encargado de las relaciones con las Comunidades Europeas, Leopoldo Calvo-Sotelo. Finalmente, y tras agradecer el presidente de la Comisión «la excelente organización de la reunión», los miembros de la misma se trasladaron al Palacio de la Moncloa, donde fueron recibidos por el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez⁴¹.

De cualquier manera, hay que señalar que la entrada en el Consejo de Europa no era un fin en sí mismo para la diplomacia española, sino un medio para alcanzar un objetivo superior: el ingreso en el Mercado Común, que parecía la consecuencia

36. AS, serie general, legajo 25, expediente 43.

37. AS, serie general, legajo 25, expediente 25.

38. *Sessions de l'Assemblée Parlementaire. Questions Politiques et Démocratie*, (Confidentiel), vol. 30, n.º 7, 1978, p. 56.955.

39. *Ibidem*, p. 56.956.

40. *Ibidem*, p. 56.962.

41. ACD, serie interparlamentaria, legajo 94, expediente 1.

«natural» de la transformación democrática⁴². Así, en julio de 1977, apenas constituido el primer Gobierno tras las elecciones, el Gobierno depositó la solicitud española para entrar a formar parte de la Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, para quienes habían esperado que, una vez reformadas las circunstancias políticas, desaparecieran los obstáculos para el ingreso, la decepción fue considerable, porque se plantearon problemas económicos de inesperada gravedad que terminarían demorando la entrada de España en el selecto club de Bruselas⁴³.

Dentro de este largo y complicado proceso se constituiría un Comité Mixto Cortes-Parlamento Europeo, que incluía entre sus objetivos los de «reforzar, por una cooperación parlamentaria, la mutua comprensión hasta el momento de la entrada de España en la Comunidad Europea» y «ser informado regularmente del progreso de las negociaciones para la adhesión de España a la Comunidad Europea»⁴⁴. A la primera de las reuniones del Comité Mixto, celebrada en Madrid el 9 de octubre de 1978⁴⁵, acudiría una sección española presidida por el diputado del GUCD Ignacio Camuñas Solís y compuesta por otros dieciséis parlamentarios: nueve diputados —Joaquín Muñoz Peirats, Soledad Becerril y Ricardo León, del GUCD; Manuel Marín y Juan Luis Colino, del GS; Gregorio López-Bravo, del GAP; Gregorio López Raimundo, del GCO; Xabier Arzálluz, del Grupo Parlamentario Vasco (GPNV); y Antón Cañellas, del Grupo de Minoría Catalana (GMC)— y siete senadores —Luis de Angulo y Joaquín Farnós, del GUCD; Fernando Baeza Martos y Fernando Morán, del GSS; Justino de Azcárate, del Grupo de Agrupación Independiente (GAI); Alfonso Moreno de Acevedo, del GPSI; y Carlos Martí, del GEDC⁴⁶.

Fuera del ámbito europeo, las Cortes enviarían otras delegaciones que actuaron en ocasiones como invitadas y en otras como miembros. En calidad de observador acudió, por ejemplo, un grupo de parlamentarios españoles a la XXIV Sesión Plenaria de la Asamblea de la OTAN celebrada en Lisboa, entre el 25 y el 30 de noviembre de 1978, compuesto íntegramente por diputados y senadores del GUCD: Alberto Ballarín, Juan Carlos Guerra, María Dolores Pelayo, Pedro Manuel Damas, Gregorio Toledo, Joaquín Farnós, José Manuel Barrios, Ignacio Camuñas y Ricardo León⁴⁷.

De igual modo, España mantuvo una delegación ante la UIP, a la que, como apuntamos anteriormente, pertenecía desde su fundación, presidida por el senador del GUCD César Llorens, quien era a su vez miembro de su Comité Ejecutivo⁴⁸.

42. POWELL, Charles T.: «International aspects of democratization: the case of Spain», en WHITEHEAD, Laurence (ed.): *The international dimensions of democratization. Europe and the Americas*. Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 296–297.

43. TROUVÉ, Matthieu: *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*. Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, 2008, p. 210.

44. AS, serie general, legajo 25, expediente 24.

45. Hasta el momento de ingresar España en la CEE se producirían otras 9 sesiones entre los años 1980 y 1985. Vid. ACD, serie interparlamentaria, legajo 115, expediente 1.

46. ACD, serie interparlamentaria, legajo 115, expediente 2.

47. ACD, serie interparlamentaria, legajo 220, expediente 1; AS, serie general, legajo 25, expediente 21.

48. AS, serie general, legajo 25, expediente 34.

Tras una intensa correspondencia personal de éste último con el presidente de la UIP, el democristiano italiano Carlo Russo, España ingresó en diciembre de 1978 en el Grupo *Nine+*⁴⁹, que reunía a los países pertenecientes al Consejo de Europa, más Canadá, Australia y Nueva Zelanda⁵⁰.

Junto a toda esta actividad, caben destacarse otras delegaciones *ad hoc* formadas por diputados y senadores que se desplazaron hasta Asambleas de todo el mundo (Canadá, Reino Unido, Portugal, Checoslovaquia, Rumanía, Italia, Francia, Yugoslavia y varios países del continente africano) para robustecer los lazos de amistad entre naciones y ahondar en el conocimiento de otras prácticas parlamentarias⁵¹. De éstas y otras iniciativas surgiría la constitución de algunos organismos estables, como la Liga Parlamentaria Hispano-Japonesa, formada a instancias del embajador español en Tokio, José Aragonés, cuyos objetivos eran «fomentar y estimular las relaciones entre ambos países a nivel parlamentario»⁵²; o la invitación a las autoridades españolas para asistir a reuniones de organismos preexistentes, como la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Europeos, que se celebró los días 23 y 24 de junio de 1978 en el *Binnenhof* de La Haya, sede de los Estados Generales de los Países Bajos⁵³.

Para finalizar este recorrido por la labor realizada por las Cortes Constituyentes en política exterior hay que mencionar las numerosas ocasiones en que ambas Cámaras actuaron de anfitrionas de mandatarios internacionales en viaje oficial. Así, durante esta etapa cursaron visita, entre otros, los presidentes de las Repúblicas de Senegal (15 de noviembre de 1978) y Finlandia (12 de diciembre de 1978); el presidente del Senado italiano, Amintore Fanfani (8 de septiembre de 1978); el presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Karl Czernetz (15 de diciembre de 1977); y el presidente del Parlamento Europeo, Emilio Colombo (1 de diciembre de 1978)⁵⁴.

Pero, sin lugar a dudas, el personaje más relevante al que recibieron las Cortes durante la Legislatura Constituyente fue el presidente de la República Francesa, Valéry Giscard d'Estaing, que llegó a España el 29 de junio de 1978⁵⁵. En un acto en el Palacio del Senado, Giscard recalcó «la admirable forma en que España, su rey, su pueblo y sus representantes han sabido conducir la evolución del país». Sobre la entrada de España en la CEE se mostraría menos optimista: «conllevará necesariamente problemas para Francia, donde determinados sectores agrícolas deben poder seguir ejerciendo su actividad de manera satisfactoria. Acarreará

49. Aunque no constituyen órganos de la Asamblea, estos Grupos, definidos por criterios de naturaleza geopolítica, coordinan la actuación de los Grupos nacionales que los integran.

50. ACD, serie interparlamentaria, legajo 143.

51. AS, serie general, legajo 25, expedientes 10–19.

52. AS, serie general, legajo 25, expediente 39.

53. AS, serie general, legajo 25, expediente 30.

54. AS, serie general, legajo 25, expedientes 2–5.

55. ACD, serie interparlamentaria, legajo 150, expediente 33.

también problemas a España, que deberá abrirse más a una fuerte competencia exterior»⁵⁶. En los años siguientes sería Giscard, precisamente, el que mayores problemas causaría a la integración de España en la Comunidad Europea, que acabaron por resultar insolubles: en vísperas de las elecciones presidenciales de 1981 se convirtió en un acérrimo defensor de los intereses de sus agricultores, opuestos a la adhesión española a la CEE por miedo a perder cuotas de mercado. Además, como Giscard prestó nulo apoyo a la lucha antiterrorista española, el resultado fue que engendró una actitud manifiestamente francófoba en gran parte de la clase dirigente española⁵⁷.

3. CONCLUSIONES

El balance de estos casi dieciocho meses de Legislatura ha de ser, globalmente, positivo. Las Cortes contribuyeron de manera eficaz en el establecimiento de las nuevas bases de la política exterior española, reforzando la labor emprendida por el Gobierno, que prefiguró en lo fundamental los perfiles, la proyección y, en definitiva, la filosofía de la acción internacional de la España democrática. La diplomacia parlamentaria ensayada en este período otorgó un valor añadido a los planes del Ejecutivo, por cuanto los diputados y senadores no eran diplomáticos que se limitaban a representar las posiciones del Estado, sino políticos con ideas políticas diferentes, con un margen de flexibilidad que le está vedado al diplomático⁵⁸.

El pluralismo representativo de las Cortes contribuyó, por tanto, a la eficacia de aquella primera experiencia de diplomacia parlamentaria. Así, al estar integradas las delegaciones de diputados y senadores por miembros de los distintos grupos políticos representados en las Cámaras, la acción exterior se enriqueció y fortaleció. A diferencia de la actividad desarrollada por el Ejecutivo, que a menudo se encuentra mediatizada por planteamientos más rígidos, tanto ideológicos como partidistas, la acción exterior del Parlamento se reveló como un complemento ideal para la potenciación de una imagen de unidad que aumentó notablemente las posibilidades españolas de participar en los esquemas integrados de colaboración iniciados entre las democracias occidentales después de la II Guerra Mundial⁵⁹.

56. AS, serie general, legajo 25, expediente 1.

57. Vid. a este respecto el artículo de QUIÑONERO, Juan Pedro: «Los españoles, víctimas de un 'monarca' francés y una ingenuidad política», *Diario 16*, 7/6/1980.

58. En relación con esta flexibilidad, BEETHAM, David (*Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice*. Geneva, Inter-parliamentary Union, 2006, p. 173) apunta que los parlamentarios tienden a agregar una dimensión moral a la política internacional que trasciende las definiciones más estrechas de los intereses nacionales, sobre todo en su apoyo, por principio, a la democracia y a los derechos humanos. Una y otra vez se ha comprobado que esa flexibilidad permite a los parlamentarios debatir de forma más abierta con sus contrapartes de otros países, sugiriendo innovadoras soluciones a problemas que parecían imposibles de resolver.

59. SEPÚLVEDA, César (*op. cit.*, p. 776) ha afirmado que esto introduce una democratización en el proceso

Pero, precisamente por tratarse de una práctica incipiente, que carecía de antecedentes, la actividad desarrollada en este campo durante la Legislatura Constituyente adoleció de múltiples carencias y limitaciones. Quizá la más importante de ellas fue que, como muchos otros contactos internacionales, la diplomacia parlamentaria no ejerció un efecto continuo y funcionó de manera esporádica⁶⁰. Por otra parte, la deficiente articulación de una acción coordinada con el Ministerio de Asuntos Exteriores provocó que la diplomacia parlamentaria pareciera una suerte de *langue de bois*, en el que la delegación española solo reproducía las directrices oficiales conocidas, sin dar mucho pie al debate.

Con todo, la diplomacia parlamentaria española comenzó por estos años a desarrollar sus propias instancias, normas y protocolos de interacción, los cuales, aun siendo todavía instrumentos rudimentarios, coadyuvaron al desarrollo de la política exterior del nuevo Estado democrático, estimulando la integración europea y las alianzas con otros países, y, lo que quizá sea más importante, creando conciencia y legitimando solidariamente cursos de acción en materias que el Gobierno, de otro modo, habría tenido que abordar en solitario con graves dificultades.

diplomático, en cuanto participan los delegados de un país casi en el mismo plano y juegan un papel importante los técnicos y los especialistas.

60. Así, CARCASSONE, Guy («L'essor de la coopération parlementaire», en *La diplomatie parlementaire*. Paris, Sénat, 2001, p. 33) afirma que el problema real de la diplomacia parlamentaria es que funciona «de forma esporádica». Su efectividad se ve mermada, en definitiva, «por no pertenecer a la actividad parlamentaria normal». Vid. «The situation in Canada», *Parliamentary Democracy. Occasional Papers on Parliamentary Government*, 16 (2003), p. 11.

**Dossier: Daniel Becerra Romero (ed.),
Historia y Cómic**

15 DANIEL BECERRA ROMERO & SORAYA JORGE GODOY
Un acercamiento didáctico a la primera mitad del s.
xx a través de los cómics

41 CARLOS VADILLO
De la Historia a la Historieta: Yo, René Tardi, prisionero
de guerra en el Stalag 11 B

65 JUAN JOSÉ DÍAZ BENÍTEZ
La mitificación del combatiente en las *Hazañas Bélicas*
de Boixcar

89 MANUEL BARRERO
Nueva mirada sobre la producción editorial de tebeos
durante los años cuarenta

115 JOSÉ JOAQUÍN RODRÍGUEZ MORENO
Peligrosamente bella: el mensaje en las aventuras
de Catwoman durante la edad de oro del cómic estadouni-
dense (1940-1954)

135 M.^A INMACULADA CONCEPCIÓN MARFIL DÍAZ
Luces y sombras de la amazona de cómic Wonder
Woman, la mujer maravilla

149 ÁLVARO M. PONS MORENO
Un retrato de las tipologías sociales de la España
de los años 50 a través de *El DDT contra las penas*

167 ÓSCAR GUAL BORONAT
La España de *Rosas Blancas*

183 ANTONI GUIRAL
Introducción a «la otra» novela gráfica para adultos

227 PEDRO PÉREZ DEL SOLAR
La perversa máquina del olvido: cómics y memoria
de la posguerra en la España de los 90

257 ANTONIO MARTÍN
Apuntes alrededor de la historieta política en la
transición, 1973-1978

297 ARMICHE CARRILLO DELGADO
La historieta como transmisora de ideología: *Es-
paña Una, Grande y Libre* (Carlos Giménez)

315 PABLO DOPICO
Cómics, viñetas y dibujos de la Movida madrileña:
de los setenta a los ochenta, pasando por el Rastro

355 MARIAN DE CABO BAIGORRI
El *manga*, su imagen y lenguaje, reflejo de la so-
ciedad japonesa

377 ROMÁN GUBERN GARRIGA-NOGUÉS
De los cómics a la cinematografía

Miscelánea · Miscellany

403 MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ
Los inicios de la diplomacia parlamentaria en Espa-
ña durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)

417 DAVID RUBIO MÁRQUEZ
La denuncia de prevaricación como forma de des-
gastar a un gobierno: el caso Juan Macías del Real

435 MACARIO HERNÁNDEZ NIETO
ETA y «la resistencia vasca» durante los últimos
años del franquismo en la prensa clandestina del nacionalismo
vasco moderado

451 PAULA BORGES SANTOS
Religião e política no salazarismo: o problema do pa-
trimónio da Igreja Católica e a resolução da «questão religiosa»

Reseñas · Book Review

475 MCKINNEY, Mark (ed.): *History and Politics in
French-Language Comics and Graphic Novels*.
(HUGO FERNÁNDEZ)

479 HOWE, Sean: *Marvel Comics: la historia jamás
contada*. (ADEXE HERNÁNDEZ REYES)

483 Barrero, Manuel (dir.) & López, Félix (coord. ed.):
Gran catálogo de la historieta: inventario 2012. (JOSÉ
JOAQUÍN RODRÍGUEZ MORENO)

485 LARRINAGA, Carlos: *Diputaciones provinciales e
infraestructuras en el País Vasco durante el primer
tercio del siglo xx (1900-1936)*. (RAFAEL BARQUÍN GIL)

489 CAÑELLAS, Antonio (coord.): *Conservadores y tra-
diconalistas en la España del siglo xx*. (CRISTINA
BARREIRO GORDILLO)