

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SÈRIE E / 2017 / 1.3 / CA]

Data: 19/04/2017

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPANYOL I EL SIGNIFICAT DE LA DIPLOMÀCIA PÚBLICA

La famosa sentència del Tribunal Constitucional espanyol de l'any 2010 contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per ampli consens el 2006 tant a Catalunya com al Parlament espanyol, no va afectar per igual tots els àmbits d'actuació de la Generalitat de Catalunya. El dels afers exteriors és un dels que, curiosament, en va sortir indemne.

En base a això, el Parlament de Catalunya va desenvolupar la Llei d'Acció Exterior i Relacions amb la Unió Europea, que obeeix al mandat de l'Estatut d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior. Aquesta llei, però, sí que va ser impugnada pel Govern espanyol i el Tribunal Constitucional va publicar el desembre de 2016 una sentència en què diversos articles de la llei quedaven anul·lats.

De manera sorprenent, la sentència nega el dret de Catalunya a exercir la diplomàcia pública. Com a Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya, considerem que ens correspon explicar amb claredat per quins motius la nostra missió principal i l'exercici de les nostres activitats no tan sols és legítim, sinó que també és plenament emparat per la llei vigent, tant catalana com espanyola.

És la diplomàcia pública catalana inconstitucional?

La sentència 228/2016¹ del Tribunal Constitucional Espanyol de 22 de desembre de 2016 sobre la Llei d'Acció Exterior 16/2014 declara que l'exercici de la diplomàcia pública per part de la Generalitat de Catalunya o actors vinculats és inconstitucional. Aquesta declaració es fonamenta en una definició incorrecta i injustificada de la diplomàcia pública. La diplomàcia pública en si mateixa es troba plenament entre les competències de Catalunya segons el seu Estatut d'Autonomia i també segons la Constitució Espanyola. Tan sols canviant el significat del terme, com es fa – sense raonament – a la sentència, es pot declarar inconstitucional. Per explicar això, primer veurem exactament què diu i a què es refereix la sentència, i després es mostrarà en què consisteix exactament el seu error respecte la diplomàcia pública.

¹ http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25212#complete_resolucion

Com a preàmbul, el text recorda una sentència anterior on es distingeix entre les accions exteriors que poden prendre les comunitats autònomes i les que són competència exclusiva de l'estat espanyol:²

Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

Per context, aquí està l'article de la Constitució Espanyola al que fa referencia:

Artículo 149

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

[...]

3.ª Relaciones internacionales.

Després s'aclareix en què consisteixen les relacions internacionals segons el tribunal:

*Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la **celebración de tratados** (ius contrahendi), a la **representación exterior del Estado** (ius legationis), así como a la **creación de obligaciones internacionales** y a la **responsabilidad internacional del Estado**.*

Això es correspon amb les competències atorgades a la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia, que diu a l'article 193:

*1. **La Generalitat ha d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos en aquest àmbit, respectant la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors.** 2. **La Generalitat té capacitat per a portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències, sia de manera directa, sia per mitjà dels òrgans de l'Administració general de l'Estat.***³

Llavors, queda establert que les comunitats autònomes poden desenvolupar acció exterior que no impliqui el que es considera "relacions internacionals". Dit això, la sentència 228/2016 declara el següent:

*[...] la llamada en la Ley 16/2014 "**diplomacia pública**" se configura como un conjunto de actuaciones con incidencia exterior, no vinculadas al ejercicio de competencias autonómicas, que dirige y coordina la Generalidad y **cuyos***

² A no ser que s'indiqui el contrari, l'èmfasi es afegit.

³ Justificant la seva decisió, la sentència del Tribunal Constitucional fa referencia a l'article 200 de l'Estatut, que obliga a la Generalitat a promoure organitzacions socials, culturals, i esportives catalanes a l'estranger. Aquest article, però, no té una rellevància tan directa per la definició de diplomàcia pública.

destinatarios pueden perfectamente ser los Estados u organizaciones internacionales como sujetos de Derecho Internacional, a tenor de las finalidades que persigue.

*Así las cosas, las definiciones de “diplomacia” recogidas en los apartados i), j), k) y l) del art. 2 y la regulación contenida en el art. 38 de la Ley 16/2014 son inconstitucionales y nulas, puesto que configuran una actuación exterior de la Generalidad que no se vincula a sus competencias, **asume como destinatarios a sujetos del Derecho Internacional** y se prevé dirigida y coordinada por la propia Generalidad, sin respetar la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE, ni las funciones de dirección de la política exterior que, según el art. 97 CE, corresponden al Estado.*

Aquí es fa referència als subjectes del Dret internacional, una classificació que, segons la sentència, només correspon a l'Estat espanyol i, per extensió, a la resta d'estats reconeguts internacionalment. Ara bé, Totes les previsions a les quals es refereix deriven de l'apartat i) de l'article 2, que defineix la diplomàcia publica de la següent manera:

*i) **Diplomàcia pública** de Catalunya: qualsevol actuació d'un agent públic o privat que tingui una incidència efectiva i positiva **en l'opinió pública exterior** amb l'objectiu de potenciar la imatge, la influència i el prestigi de Catalunya a l'exterior.*

Com es pot veure, el conflicte radica en el fet que la Llei d'Acció Exterior defineix la diplomàcia publica com una actuació dirigida als públics estrangers, mentre que el Tribunal Constitucional descarta aquesta definició, substituint-la per una de nova, segons la qual la diplomàcia publica es dirigeix a actors estatals. Sorprenentment, la sentència no ofereix cap justificació per aquesta nova definició, tot i que és un terme que no apareix definit al diccionari de la Real Acadèmia Espanyola ni a cap document amb validesa jurídica del qual l'estat espanyol sigui signatari.

Què és la diplomàcia pública?

Per poder decidir si el Tribunal Constitucional està justificat en establir aquesta definició de la diplomàcia publica, cal veure com aquest terme ha estat definit pels més involucrats amb el mateix, incloent-hi acadèmics, diplomàtics, i organitzacions internacionals. Dues coses sorgeixen d'aquest recopilatori de definicions. Primer, no hi ha cap document amb autoritat absoluta sobre la resta que ofereixi una definició al respecte. Segon, s'aprecia un consens entre les diverses definicions, i aquest consens és més aviat contrari a la definició del Tribunal Constitucional i afí a la de la Llei d'Acció Exterior 16/2014.

Per començar, tenim al que va ser un dels primers a utilitzar el terme, el periodista i diplomàtic Edward J. Murrow, que va ser director del United States Information Agency (USIA), una institució pionera en l'àmbit de la diplomàcia publica.

*La diplomàcia pública es distingeix de la diplomàcia tradicional en el fet que comporta la interacció **no només amb governs sinó principalment amb***

individus i organitzacions no governamentals. És més, les activitats de diplomàcia pública sovint presenten molts punts de vista diferenciats representats per individus i organitzacions americanes privades a més del punt de vista oficial del govern.

(Edward Murrow, 1963, parlant com director del USIA)⁴

Aquest concepte va tenir un gran calat dins els afers exteriors dels Estats Units, que el 1987 va definir el terme de la següent manera:

*La diplomàcia pública es refereix a programes patrocinats pel govern **que tenen com a finalitat informar o influir l'opinió pública d'altres països**; els seus instruments principals són les publicacions, les pel·lícules, els intercanvis culturals, la radio i la televisió.*

(Departament d'Estat dels Estats Units, Diccionari de Termes de les Relacions Internacionals, 1987, p. 85)⁵

El 1965, la Fletcher University va inaugurar un centre de diplomàcia pública, el Edward J. Murrow Center for Public Diplomacy, dedicat al creador del concepte. Un dels seus primers fullets s'hi referia a la diplomàcia pública de la següent manera:

*La diplomàcia pública [...] tracta sobre la influència de les actituds públiques en la formació i l'execució de polítiques exteriors. Engloba dimensions de les relacions internacionals que van més enllà de la diplomàcia tradicional: **el foment, per part de governs, de l'opinió pública a altres països**; la interacció de grups i interessos privats d'un país amb els d'un altre; l'acte d'informar sobre els afers exteriors i el seu impacte sobre la política; la comunicació entre aquells que tenim com a treball la comunicació, com ara entre diplomàtics i corresponsals exteriors; i els processos de comunicació intercultural.*

[...]

Al centre de la diplomàcia pública es troba el flux transnacional d'informació i idees.⁶

Més recentment, el llavors director interí del centre, Crocker Snow Jr., va oferir una perspectiva addicional:

La diplomàcia pública que tradicionalment representa les accions de governs per influir públics estrangers dins del marc de la política exterior **s'ha expandit avui dia** – accidentalment o a propòsit – **més enllà de l'esfera dels governs per incloure els mitjans de comunicació, les corporacions multinacionals, les ONG's i les organitzacions confessionals** com a participants actius dins de l'àrea.

⁴ <http://fpc.org.uk/fsblob/35.pdf> (Pag. 1)

⁵ http://pdaa.publicdiplomacy.org/?page_id=6

⁶ http://pdaa.publicdiplomacy.org/?page_id=6

(Crocker Snow Jr., Director Interí del Centre Edward J. Murrow, Maig 2005)⁷

Altres instituts acadèmics i investigadors han ofert els seus punts de vista sobre aquest concepte. Entre ells es troba el Center on Public Diplomacy (CPD) de la Universitat de Carolina del Sud, el que ofereix la següent definició a la seva pàgina web:

*L'estudi de la diplomàcia pública és un camp nou i en expansió. El CPD el defineix com la dimensió pública i interactiva de la diplomàcia que no és tan sols de caràcter global, sinó que també **afecta una multitud d'actors i xarxes**. És un mecanisme essencial a través del qual les nacions promouen la confiança mútua i les relacions productives i ha esdevingut crucial per construir un ambient global segur. No hi ha cap definició única acordada del terme; aquesta manca de consens definitori pot arribar a ser un avantatge.*

(USC Center on Public Diplomacy)⁸

Un altre investigador que ha escrit sobre la matèria és l'expert en diplomàcia Jan Melissen, que defineix la diplomàcia pública com "*la relació entre els diplomàtics i els públics estrangers amb els quals treballen*". També han contribuït acadèmics com Bruce Gregory, Joseph Nye, Hans Tuch, o Ellen Huijgh.

*Avui dia, la diplomàcia pública ha esdevingut una eina utilitzada per estats, associacions d'estats, i per alguns actors subestatsals o no estatsals **amb l'objectiu de comprendre cultures, actituds i comportament; de construir i gestionar relacions; i d'influir pensaments i mobilitzar accions** que fer progressar els seus interessos i valors.*

(Bruce Gregory, antic director del Public Diplomacy Institute de la George Washington University, 2011)⁹

*En política internacional, els recursos que produeixen "soft power" sorgeixen en bona part dels valors que una organització o país expressa en la seva cultura, en l'exemple que estableix amb les seves pràctiques i polítiques internes, i en la manera en la qual gestiona les seves relacions amb els altres. **La diplomàcia pública és un instrument que usen els governs per mobilitzar aquests recursos per comunicar-se i atreure els públics d'altres països**, en comptes de tan sols els seus governs. La diplomàcia pública intenta atreure dirigint l'atenció cap a aquests recursos potencials a través de la radiodifusió, finançant l'exportació cultural, organitzant intercanvis, etc.*

(Joseph Nye, polítòleg americà i cofundador del concepte del neoliberalisme a les relacions internacionals, 2008)¹⁰

⁷ <http://www.publicdiplomacymagazine.com/operationalizing-the-responsibility-to-protect-the-potential-for-transnational-public-diplomacy-to-advance-effective-domestic-responsibility/> (referència v)

⁸ <https://uscpublicdiplomacy.org/page/what-pd>

⁹ https://smpa.gwu.edu/sites/smpa.gwu.edu/files/downloads/BGregory_HJD_AmericanPD.pdf

¹⁰ <http://www.publicdiplomacymagazine.com/soft-power-and-cultural-diplomacy/>

La diplomàcia pública és el procés a través del qual un govern es comunica amb públics estrangers en un intent de produir una comprensió de les idees i els ideals de la seva nació, de les seves institucions i cultura, així com de les seves polítiques i objectius.

(Hans Tuch, diplomàtic americà i antic subdirector de “Voice of America”, 1990)¹¹

Fora de l'àmbit acadèmic, la diplomàcia pública s'ha estès per regions arreu del món, esdevenint una eina d'acció exterior tant per països com per actors no estatals. Per exemple, l'OTAN té un comitè dedicat completament a la diplomàcia pública, mentre que la Unió Europea parlava de la seva pròpia labor de diplomàcia pública de la següent manera:

La diplomàcia pública s'ocupa de la influència de les actituds públiques. Busca promoure els interessos de la UE a través de la comprensió, informació i influència. Significa explicar amb claredat els objectius, les polítiques, i les activitats de la UE i fomentar la comprensió d'aquests objectius a través del diàleg amb ciutadans individuals, grups, institucions, i els mitjans de comunicació.

(Comissió Europea, A glance at EU public diplomacy at work, The EU's 50th anniversary celebrations around the world, 2007)¹²

Fins i tot l'estat espanyol li dedica una secció a la diplomàcia pública dins del text de la seva estratègia d'Acció Exterior:

En los primeros años del siglo XXI estamos asistiendo a un fenómeno ya visto en capítulos anteriores de esta Estrategia, la nueva capacidad de influir de los individuos que procede de la posibilidad de transmitir sus acciones y opiniones a una audiencia de cientos de millones de personas que pueden reaccionar cambiando el curso de la agenda política nacional o internacional.

[Este es un desarrollo estrechamente conectado] con la diplomacia pública.

(AECID, Estrategia de Acción Exterior, 2014)¹³

La diplomàcia pública subestatal arreu del món

Per finalitzar, el fenomen de la diplomàcia pública també ha arrelat de forma significativa en regions subestamentals com el Quebec, Flandes, Groenlàndia, o Escòcia. Ellen Huijgh, investigadora al *think tank* neerlandès Clingendael i experta en diplomàcia pública, va fer

¹¹ <http://dosfan.lib.uic.edu/usia/usiahome/USIA-S~1/PUBLIC.HTM>

¹² http://europa.eu/50/around_world/images/2007_50th_anniv_broch_en.pdf

¹³ http://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Estrategia_Acci%C3%B3n%20Exterior-2014.pdf (Pag. 128)

l'any 2012 un resum molt precís de l'estat de la diplomàcia pública a aquestes tres regions, juntament amb Catalunya.

El Quebec, per exemple, va desenvolupar una estratègia de diplomàcia pública l'any 2007. En aquesta es proposava crear "una manera específica de treballar a l'estranger" a través d'identificar i integrar els elements de diplomàcia pública ja presents dins de l'acció exterior de la província. Aquests servirien com a complement de la resta d'activitat diplomàtica i anirien incorporats dins de la temàtica de política internacional corresponent, com ara el medi ambient, per exemple.

D'una altra banda tenim a Flandes que, parcialment inspirat en el cas del Quebec, ha estat desenvolupant la seva diplomàcia pública a través de diversos mitjans. Aquests inclouen programes de visitants internacionals, contactes amb flamencs a l'estranger, acords amb institucions educatives, i esforços per augmentar el suport domèstic cap a la seva política exterior.

Pel que fa a Groenlàndia aquest territori va aconseguir autogovern a través d'un referèndum l'any 2009, tot i que les relacions internacionals van continuar sent competència del govern danès. En aquest sentit, s'hi ha abocat en la diplomàcia pública per trobar el seu nínxol en l'àmbit de l'acció exterior, amb un èmfasi força domèstic. Una altra regió que també ha combinat la projecció interior amb l'exterior en la seva labor de diplomàcia pública ha sigut Escòcia. Aquest país ha construït la seva diplomàcia pública al voltant de la seva estratègia de "*nation branding*", amb una activitat considerablement intensa abans i després del referèndum d'independència que es va celebrar el setembre de 2014.

D'aquestes contribucions se'n poden extreure tres conclusions. La primera és que la diplomàcia pública no té una definició única establerta per un organisme amb autoritat per establir-la. És per això que tota persona o organització que faci referència al terme acostuma a incloure un prefaci aclarint a què es refereixen quan es fa servir. La segona és que, malgrat l'existència de variacions, hi ha certs punts en comú entre les diferents definicions. Principalment, trobem el fet que la diplomàcia pública està enfocada cap als públics estrangers, en comptes d'actors estatals. Finalment, ens queda el fet que Catalunya no és l'únic ni tan sols el primer actor no estatal en desenvolupar tasques de diplomàcia pública. També en trobem a organitzacions multinacionals com l'OTAN i la UE, o regions subestatsals com el Quebec, Flandes, Groenlàndia, o Escòcia. Vist això, no es pot invalidar la definició de diplomàcia pública establerta en la Llei d'Acció Exterior ja que és necessari aclarir a què fa referència aquest terme i és, a més a més, una definició que està en línia amb la resta de definicions que organitzacions, institucions, i especialistes fa anys que utilitzen.