

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION
[SERIE E / 2017 / 1.3 / ES]
19/04/2017

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EL SIGNIFICADO DE DIPLOMACIA PÚBLICA

La famosa sentencia del Tribunal Constitucional español del año 2010 contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por amplio consenso en 2006 tanto en Cataluña como en Madrid por las Cortes Generales, no afectó por igual todos los ámbitos de actuación de la Generalitat de Cataluña. El de los asuntos exteriores es uno de los que, curiosamente, salió indemne.

En base a ello, el Parlamento de Cataluña desarrolló la Ley de Acción Exterior y Relaciones con la Unión Europea, que obedece al mandato del Estatuto de impulsar la proyección de Cataluña en el exterior. Esta ley, sin embargo, sí que fue impugnada por el Gobierno español y el Tribunal Constitucional publicó en diciembre de 2016 una sentencia en la que varios artículos de la ley quedaban anulados.

De forma sorprendente, la sentencia niega el derecho de Cataluña a ejercer la diplomacia pública. Como Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña, consideramos que nos corresponde explicar con claridad por qué motivos nuestra misión principal y el ejercicio de nuestras actividades no sólo es legítimo, sino que también están plenamente amparados por la ley vigente, tanto catalana como española.

¿Es la diplomacia pública catalana inconstitucional?

La sentencia 228/2016¹ del Tribunal Constitucional español de 22 de diciembre de 2016 sobre la Ley catalana de Acción Exterior 16/2014 declara que el ejercicio de la diplomacia pública por parte de la Generalitat de Cataluña o actores vinculados es inconstitucional. Esta declaración se fundamenta en una definición incorrecta e injustificada de la diplomacia pública. La diplomacia pública en sí misma se encuentra plenamente entre las competencias de Cataluña según su Estatuto de Autonomía y también según la Constitución Española. Sólo cambiando el significado del término, como se hace - sin razonamiento - a la sentencia, se puede declarar inconstitucional. Para explicar esto, primero veremos exactamente qué dice y a que se refiere la sentencia, y luego se mostrará en qué consiste exactamente su error respecto la diplomacia pública.

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

Como preámbulo, el texto recuerda una sentencia anterior donde se distingue entre las acciones exteriores que pueden llevar a cabo las comunidades autónomas y las que son competencia exclusiva del estado español²:

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.

Por contexto, aquí está el artículo de la Constitución Española al que se refiere:

Artículo 149

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

[...]

3.ª Relaciones internacionales.

Después se aclara en qué consisten las relaciones internacionales según 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**.*

Esto se corresponde con las competencias otorgadas a la Generalitat en el Estatuto de Autonomía, que, en su artículo 193, dice:

1. La Generalitat debe impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores. 2. La Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa, o bien a través de los órganos de la Administración General del Estado³.

Entonces, queda establecido que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar acción exterior que no implique lo que se considera "relaciones internacionales". Dicho esto, la sentencia 228/2016 declara lo siguiente:

² A no ser que se indique lo contrario, las palabras en negrita indican énfasis.

³ Justificando su decisión, la sentencia del Tribunal Constitucional hace referencia al artículo 200 del Estatuto de autonomía de Cataluña, que obliga a la Generalitat a promover organizaciones sociales, culturales, y deportivas catalanas en el extranjero. Este artículo, sin embargo, no tiene una relevancia tan directa para la definición de diplomacia pública.

*[...] 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 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 se hace referencia a los sujetos del Derecho Internacional, una clasificación que, según la sentencia, sólo corresponde al Estado español y, por extensión, al resto de estados reconocidos internacionalmente. Ahora bien, todas las previsiones a las que se refiere derivan del apartado e) del artículo 2, que define la diplomacia publica de la siguiente manera:

*i) **Diplomacia pública** de Cataluña: cualquier actuación de un agente público o privado que tenga una incidencia efectiva y positiva **en la opinión pública exterior** con el objetivo de potenciar la imagen, la influencia y el prestigio de Cataluña en el exterior.*

Como se puede ver, el conflicto radica en el hecho de que la Ley catalana de Acción Exterior define la diplomacia publica como una actuación dirigida a los públicos extranjeros, mientras que el Tribunal Constitucional español descarta esta definición, sustituyéndola por una nueva, según la cual la diplomacia publica se dirige a actores estatales. Sorprendentemente, la sentencia no ofrece ninguna justificación para esta nueva definición, aunque es un término que no aparece definido en el diccionario de la Real Academia Española ni en ningún documento con validez jurídica en el que el estado español sea signatario.

¿Qué es la diplomacia pública?

Para poder decidir si el Tribunal Constitucional está justificado cuando establece esta definición de la diplomacia pública, hay que ver como este término ha sido definido por los más involucrados con el mismo, incluyendo académicos, diplomáticos y organizaciones internacionales. Dos cosas surgen de este recopilatorio de definiciones. Primero, no hay ningún documento con autoridad absoluta sobre el resto que ofrezca una definición al respecto. Segundo, se aprecia un consenso entre las diversas definiciones, y este consenso es más bien contrario a la definición del Tribunal Constitucional español y afín a la de la Ley catalana de Acción Exterior 16/2014.

Para empezar, tenemos el que fue uno de los primeros en utilizar el término, el periodista y diplomático Edward J. Murrow, que fue director del *United States Information Agency* (USIA), una institución pionera en el ámbito de la diplomacia pública.

*La diplomacia pública se distingue de la diplomacia tradicional en que conlleva la interacción **no sólo con gobiernos sino principalmente con individuos y organizaciones no gubernamentales**. Es más, las actividades de diplomacia pública a menudo presentan muchos puntos de vista diferenciados representados por individuos y organizaciones americanas privadas además del punto de vista oficial del gobierno.*

(Edward Murrow, 1963, hablando como director del USIA)⁴

Este concepto tuvo un gran calado dentro de los asuntos exteriores de los Estados Unidos, que en 1987 definió el término de la siguiente manera:

*La diplomacia pública se refiere a programas patrocinados por el gobierno **que tienen como finalidad informar o influir la opinión pública de otros países**; sus instrumentos principales son las publicaciones, las películas, los intercambios culturales, la radio y la televisión.*

(Departamento de Estado de Estados Unidos, Diccionario de Términos de las Relaciones Internacionales, 1987, p. 85)⁵

En 1965, la Fletcher University inauguró un centro de diplomacia pública, el *Edward J. Murrow Center for Public Diplomacy*, dedicado al creador del concepto. Uno de sus primeros folletos se refería a la diplomacia pública de la siguiente manera:

*La diplomacia pública [...] trata sobre la influencia de las actitudes públicas en la formación y la ejecución de políticas exteriores. Engloba dimensiones de las relaciones internacionales que van más allá de la diplomacia tradicional: **el fomento, por parte de gobiernos, de la opinión pública en otros países**; la interacción de grupos e intereses privados de un país con los de otro; el acto de informar sobre los asuntos exteriores y su impacto sobre la política; la comunicación entre aquellos que tenemos como trabajo la comunicación, tales como entre diplomáticos y corresponsales extranjeros; y los procesos de comunicación intercultural.*

[...]

En el centro de la diplomacia pública se encuentra el flujo transnacional de información e ideas⁶.

Más recientemente, el entonces director interino del centro, Crocker Snow Jr., ofreció una perspectiva adicional:

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

La diplomacia pública que tradicionalmente representa las acciones de gobiernos para influir públicos extranjeros dentro del marco de la política exterior se ha expandido hoy en día - accidentalmente o a propósito - más allá de la esfera de los gobiernos para incluir los medios de comunicación, las corporaciones multinacionales, las ONG y las organizaciones confesionales como participantes activos dentro del área.

(Crocker Snow Jr., Director Interino del Centre Edward J. Murrow, Mayo 2005)⁷

Otros institutos académicos e investigadores han ofrecido sus puntos de vista sobre este concepto. Entre ellos se encuentra el Center on Public Diplomacy (CPD) de la Universidad de Carolina del Sur, lo que ofrece la siguiente definición en su página web:

*El estudio de la diplomacia pública es un campo nuevo y en expansión. El CPD lo define como la dimensión pública e interactiva de la diplomacia que no es sólo de carácter global, sino que también **afecta a una multitud de actores y redes**. Es un mecanismo esencial a través del cual las naciones promueven la confianza mutua y las relaciones productivas y se ha convertido en crucial para construir un ambiente global seguro. No hay ninguna definición única acordada del término; esta falta de consenso definitorio puede llegar a ser una ventaja.*

(USC Center on Public Diplomacy)⁸

Otro investigador que ha escrito sobre la materia es el experto en diplomacia Jan Melissen, que define la diplomacia pública como "la relación entre los diplomáticos y los públicos extranjeros con los que trabajan". También han contribuido académicos como Bruce Gregory, Joseph Nye, Hans Tuch, o Ellen Huijgh.

*Hoy en día, la diplomacia pública se ha convertido en una herramienta utilizada por estados, asociaciones de estados, y por algunos actores subestatales o no estatales **con el objetivo de comprender culturas, actitudes y comportamiento; de construir y gestionar relaciones; y de influir pensamientos y movilizar acciones** que hacer progresar sus intereses y valores.*

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

*En política internacional, los recursos que producen "soft power" surgen en buena parte de los valores que una organización o país expresa en su cultura, en el ejemplo que establece con sus prácticas y políticas internas, y en la manera en la que gestiona sus relaciones con los demás. **La diplomacia pública es un instrumento que usan los gobiernos para movilizar estos recursos para comunicarse y atraer a los públicos de otros países**, en vez de sólo sus*

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

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

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

gobiernos. La diplomacia pública intenta atraer dirigiendo la atención hacia estos recursos potenciales a través de la radiodifusión, financiando la exportación cultural, organizando intercambios, etc.

(Joseph Nye, politólogo estadounidense y cofundador del concepto del neoliberalismo en las relaciones internacionales, 2008)¹⁰

La diplomacia pública es el proceso a través del cual un gobierno se comunica con públicos extranjeros en un intento de producir una comprensión de las ideas y los ideales de su nación, de sus instituciones y cultura, así como de sus políticas y objetivos.

(Hans Tuch, diplomático estadounidense y antiguo subdirector de “Voice of America”, 1990)¹¹

Fuera del ámbito académico, la diplomacia pública se ha extendido por regiones de todo el mundo, convirtiéndose en una herramienta de acción exterior tanto por países como por actores no estatales. Por ejemplo, la OTAN tiene un comité dedicado completamente a la diplomacia pública, mientras que la Unión Europea hablaba de su propia labor de diplomacia pública de la siguiente manera:

La diplomacia pública se ocupa de la influencia de las actitudes públicas. Busca promover los intereses de la UE a través de la comprensión, información e influencia. Significa explicar con claridad los objetivos, las políticas, y las actividades de la UE y fomentar la comprensión de estos objetivos a través del diálogo con ciudadanos individuales, grupos, instituciones, y los medios de comunicación.

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

Incluso el gobierno de España le dedica una sección a la diplomacia pública dentro del texto de su estrategia de Acción 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

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

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)

La diplomacia pública subestatal en otras partes del mundo

Para finalizar, el fenómeno de la diplomacia pública también ha arraigado de forma significativa en entidades gubernamentales subestatales como Quebec, Flandes, Groenlandia, o Escocia. Ellen Huijgh, investigadora en el think tank neerlandés Clingendael y experta en diplomacia pública, hizo el año 2012 un resumen muy preciso del estado de la diplomacia pública en estas tres regiones, junto con Cataluña.

Quebec, por ejemplo, desarrolló una estrategia de diplomacia pública en 2007. En esta se proponía crear "una manera específica de trabajar en el extranjero" a través de identificar e integrar los elementos de diplomacia pública ya presentes dentro de la acción exterior de la provincia. Estos servirían como complemento del resto de actividad diplomática e irían incorporados dentro de la temática de política internacional correspondiente, como el medio ambiente, por ejemplo.

Por otro lado tenemos a Flandes que, parcialmente inspirado en el caso de Quebec, ha estado desarrollando su diplomacia pública a través de varios medios. Estos incluyen programas de visitantes internacionales, contactos con flamencos en el extranjero, acuerdos con instituciones educativas, y esfuerzos para aumentar el apoyo doméstico hacia su política exterior.

En cuanto a Groenlandia este territorio alcanzó autogobierno a través de un referéndum en 2009, aunque las relaciones internacionales continuaron siendo competencia del gobierno danés. En este sentido, se ha orientado hacia la diplomacia pública para encontrar su nicho en el ámbito de la acción exterior, con un énfasis muy doméstico. Otra región que también ha combinado la proyección interior con el exterior en su labor de diplomacia pública ha sido Escocia. Este país ha construido su diplomacia pública entorno a su estrategia de "nation branding", con una actividad considerablemente intensa antes y después del referéndum de independencia que se celebró en septiembre de 2014.

De estas contribuciones se pueden extraer tres conclusiones. La primera es que la diplomacia pública no tiene una definición única establecida por un organismo con autoridad para establecerla. Es por ello que toda persona u organización que haga referencia al término suele incluir un prefacio aclarando a qué se refieren cuando se utiliza. La segunda es que, a pesar de la existencia de variaciones, hay ciertos puntos en común entre las diferentes definiciones. Principalmente, encontramos que la diplomacia pública está enfocada hacia los públicos extranjeros, en vez de actores estatales. Finalmente, nos queda el hecho de que Cataluña no es el único ni siquiera el primer actor no estatal en desarrollar tareas de diplomacia pública. También encontramos a organizaciones multinacionales como la OTAN y la UE, o regiones subestatales como Quebec, Flandes, Groenlandia, o Escocia. Visto esto, no se puede invalidar la definición de diplomacia pública establecida en la Ley de Acción Exterior ya que es necesario aclarar a que se refiere este término y es, además, una definición que está en línea con el resto de definiciones que organizaciones, instituciones y especialistas hace años que utilizan.