



La protodiplomacia de Cataluña en el marco del procés català 2012-2020*

Catalonia's proto-diplomacy in the framework of the Catalan Process

2012-2020

Pablo Navarro**

Universidad de Concepción (UDEC), Chile

Paulina Astroza***

Universidad de Concepción (UDEC), Chile

Resumen

La reivindicación de una Cataluña independiente se ha incrementado en los últimos años. Desde el “recorte” del Estatuto Catalán que provocó grandes manifestaciones al son de “*Som una nació. Nosaltres decidim*”, la Comunidad Autónoma de Cataluña (CCAA) ha buscado distintos mecanismos con el objetivo de lograr su independencia de España. En ese contexto, una de las dimensiones de mayor importancia ha sido la acción exterior. Ante esta situación, el presente artículo tiene como finalidad presentar parte de los resultados teóricos y prácticos generados a partir de la actuación internacional de la CCAA en el marco del proceso 2012-

* Este artículo se basa en la memoria de prueba para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (Derecho), Universidad de Concepción, titulada “El procés català y su proyección internacional ¿Ejemplo de protodiplomacia?”, que fue aprobada con calificación máxima.

** Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción. Investigador del Programa de Estudios Europeos, Universidad de Concepción. Dirección Postal: Vicuña Mackenna 1498, Depto. 1112, Concepción, Chile. Correo electrónico: Pablodnavarror@gmail.com ORCID: 0000-0001-8883-0479.

*** Doctora en Ciencias Políticas y Sociales y máster en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Université Catholique de Louvain. Abogada, profesora titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Derecho Internacional Público, RRII e Integración Europea, Universidad de Concepción. Directora del Programa de Estudios Europeos, Universidad de Concepción. Dirección Postal: Victoria 1204, Depto. 53, Concepción, Chile. Correo electrónico: Pastroza@udec.cl ORCID 0000-0002-4200-8006.

Cómo citar este artículo: Navarro, P. y Astroza, P. (2022). La protodiplomacia de Cataluña en el marco del procés català 2012-2020. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 22(2), 153-180. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482022000200153>



2020. La investigación se centra en responder si la actuación internacional de Cataluña en los últimos años puede comprenderse como ejemplo de paradiplomacia disruptiva, mayormente conocida como protodiplomacia. Se revisa aquí la actuación de las principales instituciones a cargo de la acción exterior, las políticas del Parlament y la Generalitat, así como se hace una revisión normativa de las atribuciones que le compete en la materia. La investigación es principalmente cualitativa y fundamentada a través de documentos oficiales, declaraciones políticas y fuentes bibliográficas.

Palabras clave: protodiplomacia, nacionalismo, Cataluña.

Abstract

The demand for an independent Catalonia has increased in recent years. Since the "cut back" to the Catalan Statute that provoked large demonstrations to the sound of "*Som una nació. Nosaltres decidim*" (We are a nation. We decide), the Autonomous Community (AC) of Catalonia has sought different mechanisms with the aim of obtaining independence from Spain. In this context, one of the most important dimensions has been external action. Given this situation, the aim of this article is to present some of the theoretical and practical results generated by the AC's international interventions in the framework of the 2012-2020 process. The investigation will focus on whether Catalonia's international undertakings in recent years can be understood as an example of disruptive para-diplomacy, better known as proto-diplomacy. We will review the activities of the main institutions responsible for interventions abroad, the policies of the Catalan Parliament and *Generalitat* (government), as well as a normative review of their powers in this respect. The research is mainly qualitative and based on official documents, political declarations and bibliographical sources.

Keywords: Proto-diplomacy, nationalism, Catalonia.

Introducción

Conocida por su larga historia de reivindicación nacionalista, parte de Cataluña – principalmente un sector de la sociedad civil y política– se ha caracterizado durante los últimos años por desarrollar un proceso independentista. La acción exterior ha sido uno de sus pilares y fundamentos en la búsqueda de la secesión por parte de dichos grupos.

A lo largo de este artículo expondremos parte de los resultados teóricos y prácticos desarrollados a partir de la actuación internacional de la Comunidad Autónoma (CCAA) de Cataluña, especialmente entre los años 2012 y 2020, período caracterizado por lo que se ha

denominado “*procés català*”.¹ Este ejercicio permite comprobar que la acción exterior de la Comunidad se ha caracterizado, durante el *procés*, por tener rasgos protodiplomáticos.

En cuanto a la estructura, se realizará una breve descripción teórica de la protodiplomacia, esbozando los principales aportes de la doctrina e identificando los componentes constitutivos del fenómeno para establecer un concepto propio. Este servirá para identificar y caracterizar el caso catalán. Además, revisaremos dos factores fundamentales que han gatillado el proceso, las principales políticas desarrolladas por los jefes de Gobierno (Más, Puigdemont y Torra) y el *Parlament Català*, y las actividades realizadas por las instituciones encargadas de trabajar en la acción exterior: el Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia (DAERIT) y el Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (DIPLOCAT).

A su vez, realizaremos un repaso del marco jurídico de la acción exterior de las CCAA, enfocándonos particularmente en el caso de Cataluña, con el objetivo de comprobar si existe una normativización viable de la protodiplomacia o, por el contrario, una inviabilidad normativa producto de la contravención al ordenamiento jurídico español.

Con respecto a la hipótesis, trabajaremos la idea de que la proyección internacional de Cataluña en los últimos años, principalmente en el período denominado *procés català*, se puede enmarcar en la llamada protodiplomacia, la que ha sido ejecutada principalmente por instituciones gubernamentales de la CCAA. Cabe destacar que la protodiplomacia catalana ha sido llevada adelante en tres dimensiones principales: política, institucional y jurídica.

1. Consideraciones teóricas

1.1 La protodiplomacia como paradiplomacia disruptiva

La protodiplomacia puede considerarse una “paradiplomacia disruptiva”, consistente en la convergencia de motivos funcionales (económicos y sociales) y simbólicos (políticos, culturales e identitarios), aunque estos últimos suelen ser más controvertidos (García, 1996). En torno a ello, podemos concebir una relación de género-especie entre ambas figuras, entendiendo la protodiplomacia como una manifestación (en este caso disruptiva) de la paradiplomacia.

En torno al desarrollo conceptual, uno de los primeros en referirse al fenómeno fue Duchacek (1986), quien la definió como “aquellas iniciativas y actividades exteriores de un gobierno no central que incluyen un mensaje separatista en sus relaciones y vínculos económicos,

¹ Para más información, véase Kraus y Vergés (2017).

sociales y culturales con países extranjeros” (p. 248). De esta forma, se introduce en el debate el componente gubernamental y la intencionalidad sustantiva.

En otro sentido, McHugh (2015) la define como “los esfuerzos para promover reclamos de independencia política o autonomía por parte de un pueblo o una subunidad política, emulando el comportamiento diplomático para promover la legitimidad del organismo representado” (p. 7), ampliando su actuación a unidades de carácter no gubernamental, las que no presentan necesariamente un territorio formal dentro de un Estado (Navarro y Moctezuma, 2021).

Por su parte, Paquin (2020) hace hincapié en su naturaleza transitoria, sosteniendo que esta “se refiere a las estrategias internacionales diseñadas para promover el reconocimiento diplomático como una forma de preparar el establecimiento de un país soberano, siendo por definición, una fase de transición” (p. 51). En concordancia con lo anterior, Zeraoui (2016) comparte el elemento transitorio, al agregar que se impone una identidad regional de manera precedente a la ruptura con el Estado-nación. A su vez, algunos autores han diferenciado la protodiplomacia de la protodiplomacia por su naturaleza jurídica, ya que esta última tiene un carácter estrictamente ilegal (Onuki y De Oliveira, 2013).

Siguiendo esta línea, con el objeto de generar una convergencia entre los distintos conceptos, consideramos necesario realizar una aproximación integral de su figura, definiéndola como aquella actuación internacional, realizada principalmente por unidades subestatales gubernamentales, cuyo origen proviene de una convergencia de motivos funcionales y simbólicos con predominio de este último, de carácter transitorio y, contraria a la normativa vigente de un ordenamiento jurídico determinado, cuyo fin último es la independencia respecto de su Estado central.

Al respecto, esta figura excepcional pareciera materializarse en distintos procesos políticos y sociales de los últimos años, siendo en su mayoría inhibidos por su carácter disruptivo con el Estado de Derecho. Este es el caso de Quebec o el País Vasco.² Algo que, como veremos en la presente investigación, podría ejemplificarse con la acción exterior de la CCAA durante los últimos años.

1.2 La protodiplomacia catalana: aproximaciones a su acción exterior

De la definición esbozada, podemos extraer distintos elementos que proponemos para relacionar el concepto de la protodiplomacia con el caso en cuestión, entre ellos:

² Pese a que ambas unidades subestatales han presentado rasgos protodiplomáticos durante su historia, han reconocido la soberanía formal jurídica de sus Estados centrales. Existe una relación de coexistencia cimentada en una mayor descentralización y autonomía.

Carácter gubernamental

La protodiplomacia se entiende como aquella ejercida, principalmente, por aparatos gubernamentales, tal fue el caso de Quebec (Paquin, 2020). Al respecto, Keating (2000) reafirma esto señalando que ha sido aplicada por gobiernos subestatales, en la búsqueda de su independencia (p. 3). Cuestión que, como veremos más adelante, ha sido realizada en el caso a estudiar, principalmente por la Generalitat y el Parlament de Cataluña.

Identidad y nacionalismo

Si bien existen factores económicos que pueden contribuir en este tipo de paradiplomacia,³ existen también factores de carácter político, estos últimos vinculados a tipos de acciones simbólicas, como pueden ser la construcción de imagen con el objeto de reconocer una identidad nacional diferenciada, la promoción de una cultura o la búsqueda de la secesión, entre los más predominantes.

Aunque el simbolismo es común tanto en la protodiplomacia como en la paradiplomacia identitaria, es decir, aquella paradiplomacia cuyo objeto fundamental apunta al fortalecimiento o la construcción de la nación minoritaria en el marco de un país multinacional (Paquin, 2004), estas se diferencian en sus propósitos. La paradiplomacia identitaria tiene por fin alcanzar el objetivo genuino de nación diferenciada, generando un proceso de construcción nacional o *nation building*, así como también la generación de lazos de cooperación para incrementar sus exportaciones e inversiones, brindando una serie de ventajas en torno a otros actores que comparten similitudes identitarias. Morales y Reyes (2016) han denominado al fenómeno como *paradiplomacia identitaria por motivación*. Por su parte, la protodiplomacia, independientemente de la estrategia, siempre tiene en común un objetivo: la búsqueda de la independencia, que puede durar años o nunca concretarse, lo que va a depender de factores endógenos y exógenos, principalmente de la profundidad de la ruptura democrática-normativa y de la garantía de actores internacionales en relación con su reconocimiento, respectivamente.

No obstante, Morales y Reyes (2016) postulan que la paradiplomacia identitaria, dentro de un enfoque relacional, no se basta solamente con la representación de una cierta identidad, sino que además debe entenderse dentro de una seguridad ontológica. Esto se refiere a aquella forma de “poseer la certeza en el nivel del inconsciente y de la conciencia práctica, respuestas a cuestiones existenciales fundamentales que se plantea de alguna manera toda vida humana” (p. 92), lo que es clave. Los mismos autores señalan que no basta con que el actor sienta o represente una identidad, sino que esta sea reconocida por el otro. Su seguridad ontológica será elemental para probar el reconocimiento de la contraparte, lo cual, en caso positivo, tendrá mayor seguridad y su sentir identitario se reforzará (Morales y Reyes, 2016). Si

³ Ejemplo de ello lo vemos en el caso de Quebec (Canadá), donde la región ha realizado actuaciones paradiplomáticas de carácter identitaria, pero estableciéndose entre sus motivos aquellos de carácter económico. Para más información, véase Rioseco (2012).

analizamos el estudio de la protodiplomacia, justamente veremos que comparten la similitud en torno al tema, principalmente en la búsqueda del reconocimiento internacional (McHugh, 2015), reconocimiento que, según nuestra perspectiva, se basa en la seguridad ontológica y apoyo mutuo entre sectores con intereses compartidos.

Sumado a ello, en cuanto a las tácticas que realizan los movimientos nacionalistas en sus actuaciones internacionales, Núñez (1995) distingue tres tipos: conformación de una opinión pública positiva en otros países haciendo favorable el progreso y las transformaciones de las relaciones internacionales y el Derecho Internacional; la búsqueda de un Estado protector que, por motivos políticos –estratégicos o por simple altruismo– apoyen las reivindicaciones de la “nación oprimida” frente al “Estado opresor”; y la articulación con otros movimientos nacionalistas en miras de creación de organizaciones supranacionales que puedan generar lobbies de presión en la escena política internacional (p. 247).

Esto se asemeja al caso catalán, tanto en la búsqueda de apoyo internacional como en la articulación con otros movimientos nacionalistas. Entre ellos encontramos la disposición de Osetia del Sur a considerar el reconocimiento de la independencia catalana (La Vanguardia, 28 de octubre 2017) o el respeto que tuvieron los independentistas irlandeses por la declaración de independencia de Cataluña (Deutsche Welle, 27 de octubre 2017).

De naturaleza transitoria

En esencia, la protodiplomacia constituye una fase de transición previa mediante la cual un gobierno no central alcanza la independencia efectiva, constituyéndose en un Estado independiente (Paquin, 2020) –sin ahondar en problemas de reconocimiento internacional– que puede ejercer la diplomacia tradicional. Keating (2000) agrega que el término se ha utilizado para describir a los gobiernos subestatales que han tratado de abrir un camino al independentismo, tanto en la búsqueda de apoyo prematuro como en la preparación de la opinión pública internacional (Aldecoa, 2006). Algo parecido a lo que ha realizado la CCAA en los últimos años, a propósito de las actuaciones de la DIPLOCAT que veremos más adelante.

Contraria a la norma vigente en el marco de un determinado ordenamiento jurídico

Si bien existen procesos de descentralización en Estados unitarios, a partir de la transferencia de cuotas de autonomía política, fiscal o administrativa a sus unidades subestatales, existe en la mayoría de los casos una retención de la potestad en materia de política exterior. En este sentido, el elemento en cuestión es clave para confirmar que, desde un punto de vista jurídico, la protodiplomacia es contraria a la normativa vigente, al ser realizada con objetivos distintos a una acción internacional complementaria a la política exterior del Estado. Es más, justamente el fin último de la protodiplomacia es independizarse de su Estado central, siendo, por consecuencia, ilegal.

Su finalidad es independizarse de su Estado central

El elemento diferenciador de la protodiplomacia, en relación con otras formas de paradiplomacia, es precisamente este. Ejemplo de ello lo encontramos en los intentos independentistas de actores como Quebec en su participación en foros internacionales con el objeto de sumar fundamentos de capacidad para convertirse en Estado independiente (Rioseco, 2012). En términos similares ha obrado el País Vasco, aunque en los últimos años ha asumido la soberanía de España (sin perjuicio de su autonomía política).

En ese sentido, veremos la similitud que presentan los elementos expuestos anteriormente en relación con el caso catalán. Esta reflexión se da tanto en los factores que gatillaron el actuar protodiplomático, así como en el rol que tomaron los principales aparatos públicos de la CCAA.

2. Redirección de la actuación internacional de Cataluña: de paradiplomacia identitaria a protodiplomacia

2.1 La construcción de nación bajo los límites de la política exterior española

Tras el nuevo diseño político posdictadura franquista, al que se les unió el desarrollo en materia de descentralización por medio de la Constitución de 1978, se creó “la España de las autonomías”. En esa coyuntura, las CCAA históricas fueron las primeras en generar un proceso gradual de internacionalización, complementándose con la construcción regional de la recién iniciada integración europea, en el marco del proceso de globalización posguerra fría.

Tras la aprobación de su Estatuto de autonomía en 1979, que coincidieron con las primeras elecciones democráticas celebradas al año siguiente, Cataluña comenzó a posicionar una autonomía nacional e internacional, destacándose como una de las pioneras en España, provocando un proceso de normalización –principalmente con la sentencia 165/1994 que reconoció la participación internacional de las CCAA– que conllevó una disminución del grado de conflicto entre ambas fuerzas (García y Etherington, 2019).

En ese sentido, con la proclamación del presidente Jordi Pujol, se vio necesario desarrollar dos políticas en materia de acción exterior por parte de su gobierno: la necesidad de “construir nación” y la política de desarrollo económico. En cuanto al primero, se ejemplifica con la relevancia que ocupó Barcelona en los Juegos Olímpicos de 1992, así como la paradiplomacia cultural manifestada en el informe de actividades de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Generalitat de 1995, logrando declarar la festividad catalana “Sant Jordi” como “Día Mundial del libro” por parte de la UNESCO (Paquin, 2003).

Por su parte, el desarrollo económico se observa en las redes realizadas por Cataluña para posicionar su industria, así como en la internacionalización de su comercio (García, 2017),

complementándose a través de dos políticas: a) aquella que tuvo como finalidad difundir datos de Cataluña (dinamismo económico, industrias, calidad de sus universidades, etc.); y b) la que buscó atraer inversión extranjera (Paquin, 2003).

Bajo estos parámetros, la CCAA se caracterizó por posicionarse en la arena internacional, sin la intención de independizarse, pero con un fuerte componente identitario, es decir, alero de una paradiplomacia identitaria.⁴

2.2 Cambio de ruta: el “recorte” del Estatuto Autonómico y la crisis económica de 2008. La protodiplomacia catalana

El auge del independentismo y su materialización en el *procés* se encuentra en un desarrollo reciente y en un constante cambio (Madrirdejos, 2018). En ese contexto, rescatamos dos causas que consideramos relevantes en el desarrollo del proceso independentista: la crisis económica mundial de 2008 que provocó un remezón en Europa y los “recortes” que se hicieron al estatuto de autonomía, generando, consecuentemente, el descontento de la población civil y de parte de la clase política de Cataluña. Estos dos factores sustentan la definición planteada anteriormente, existiendo una convergencia de componentes funcionales y simbólicos.

La crisis de 2008 golpeó de manera considerable a los países del Mediterráneo, entre cuyos factores de origen hay algunos que influyeron en el aumento del independentismo. Guzmán y Quiroga distinguen sus repercusiones desde dos perspectivas. Por un lado, la crisis afectó a la economía nacional, llevando a la realización de medidas restrictivas en contra de las CCAA por el gobierno central.⁵ Estas se percibieron como asfixiantes y dañinas para las finanzas de cada territorio, derivando en que cada región buscara mecanismos para enfrentar la crisis que afectaba (2003). Por otro lado, la gobernabilidad de la Generalitat, particularmente por el rol que protagonizó Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) – partido político que colaboró en la decisión de aplazar el presupuesto 2012-2013– al utilizar a su ventaja la causa independentista en el gobierno de Convergencia i Unió (CiU), lo cual trajo problemas con el gobierno central (Guzmán y Quiroga, 2013).

La sentencia 31/2010 que se refirió al Estatuto catalán,⁶ declaró que 14 artículos eran total o parcialmente inconstitucionales, lo que en palabras de Kraus y Vergés (2017) provocó un impacto enorme al hacer un estatuto prácticamente inútil (p. 15). En primer lugar, porque no consideró a Cataluña como una nación en un sentido político-jurídico. En segundo término, porque anuló mecanismos institucionales que pretendía desarrollar el *Govern* para efectos de mejoras de financiación y poder judicial (Kraus y Vergés, 2017). Sin mencionar el impacto

⁴ Véase Paquin (2003).

⁵ Sin perjuicio de las presiones del gobierno central, esta no fue igual entre las CCAA. Navarra y el País Vasco son ejemplos de ello al tener un régimen floral para los impuestos.

⁶ El estatuto mencionado es fruto de la reforma presentada y aprobada por referéndum en 2006.

que generó el freno a la política lingüística que se quería poner en práctica, algo que se ha intentado implementar desde el proceso de construcción de nación del siglo pasado (Kraus y Vergés, 2017).

En ese sentido, el fallo provocó una gran manifestación el 10 de julio de 2010. Al unísono de “*Som una nació. Nosaltres decidim*”, la sociedad catalana exigió mayor autonomía política de la que detentaban hasta ese entonces, aunque la mayoría de los carteles se relacionaban con la reclamación de una Cataluña independiente, encontrando en este punto el embrión de un independentismo ferviente que comenzaba a gestionarse. Esto se confirmó el 11 de septiembre de 2012, fecha en que García (2017) señala como punto de partida del *procés* desde el punto de vista simbólico, especialmente con la realización de una manifestación histórica por un Estado catalán que la misma autora señala como fruto de controversias históricas entre ambas fuerzas (García, 2017).

3. El rol de los actores públicos catalanes en la actuación protodiplomática de Cataluña

3.1 Protodiplomacia parlamentaria

El giro protodiplomático del Parlament, como bien sintetizó Albinyana, exsubsecretario de Asuntos Exteriores y de la UE, se dio en los tres objetivos de la acción internacional de Cataluña para la décima legislatura. Los dos primeros se relacionaban tanto con la internacionalización y promoción de empresas catalanas, turismo e inversiones, como con resaltar los esfuerzos de posicionar a Cataluña como nación prestigiosa y seria, pese a la crisis económica que golpeaba a Europa. Sin embargo, el último objetivo se relacionaba con una transición nacional de Cataluña dando a conocer el proceso democrático iniciado, y que se materializó en las grandes manifestaciones del 11 de septiembre de 2012 (Albinyana, 2013). De esta manera, este último objetivo se constituyó en un desafío real para España, debido a la internacionalización del *procés*, convirtiéndose en uno de los propósitos centrales del gobierno catalán (García, 2017).

Por su parte, el nuevo rumbo también se comprobó en la aprobación de la moción sobre la política internacional de Cataluña, cuando Riera, diputado de Candidatura d’ Unitat Popular (CUP), presentó la moción que contenía dos objetivos principales: a) reforzar la diplomacia y la política exterior de Cataluña; y b) preparar el terreno para un período de transición entre la autonomía y la independencia. Esta moción, además, presentaba formas de política internacional que se articulaba con otras fuerzas independentistas al ser Cataluña “un actor de referencia en la construcción de una nueva geopolítica euromediterránea fundamentada en la paz, la solidaridad, la cooperación, la democracia y la autodeterminación de los pueblos” (Riera, 2016, p. 80).

Esto se complementaba apelando a una Europa de los pueblos y naciones, relacionándose con las estrategias planteadas por Núñez, especialmente en lo que respecta a la articulación con otros pueblos y naciones para generar *lobby* internacional (1995). Es más, declaraciones de esta índole confirman la tesis de McHugh (2015), al señalar que la protodiplomacia no solo busca reclamos de independencia, sino que apoyo y simpatía internacional.

Asimismo, durante la décima legislatura se llevó a cabo la aprobación de la Ley 16/2014 de acción exterior y de relaciones con la UE. El cuerpo legal no estuvo exento de conflictos con el gobierno español, siendo una de sus disposiciones la manifestación hacia un proyecto de Cataluña distinta al Estado central, como se observa en su artículo 29 n° 3, al señalar que “[e]l gobierno puede crear delegaciones en exterior y oficinas sectoriales en el exterior en los países y áreas geográficas que considere prioritarios para la promoción de los intereses de Cataluña”, lo que se podría interpretar como uso del *ius legationis*.⁷

3.2 Mas, Puigdemont y Torra: crecimiento protodiplomático desde el Govern

Resulta necesario revisar las políticas de tres presidentes de la Generalitat en el marco del procés (2012-2020): Artur Mas, Carles Puigdemont y Quim Torra. Su elección responde a dos factores: por un lado, el contexto en que se desenvuelve cada uno de los gobiernos, los que se enmarcan en el proceso soberanista objeto del estudio. Por otro lado, la transversalidad de la ideología independentista, pese a los distintos colores políticos.

Artur Mas

La asunción de Artur Mas al poder fue un cambio considerable en materia de acción exterior. Desde su primera candidatura ya encontraba necesario un Consejo de asuntos exteriores y criticaba a su antecesor por haber “descuidado” la acción internacional de Cataluña, señalando que “el presidente de la Generalitat debe ser el primer vendedor de Catalunya” (La Vanguardia, 25 de octubre de 2010). Ante eso, no es novedad que la acción exterior se acentuó en su segundo período, dejando detractores de la protodiplomacia embrionaria.⁸

Bajo esta perspectiva, Mas plasmó su intención de fortalecer la internacionalización de Cataluña en el Plan de Gobierno 2013-2016, definiendo distintas líneas de acción, entre ellas el “derecho a decidir y la transición nacional” y la “proyección exterior de Cataluña y el reconocimiento internacional de la identidad, lengua y cultura catalana” (Tribunal de Cuentas de España, 2019), demostrando con ello el propósito de posicionar a Cataluña como actor diferenciado del resto de España. Pero a diferencia de la búsqueda de una paradiplomacia

⁷ Capacidad jurídica para enviar y recibir agentes diplomáticos.

⁸ Entre ellos encontramos al presidente del grupo parlamentario socialista, Pere Navarro; quién señaló en la sesión de investidura que había que recuperar la Cataluña de los Juegos Olímpicos del 92 en cuanto a su posición internacional, y no solo ir hablar de independencia en Bruselas.

identitaria, se marcó un componente protodiplomático, principalmente en el elemento transitorio, al incluir en el plan la transición nacional de una Cataluña libre.

Por otra parte, en su mandato entró en vigor la Ley 16/2014 de acción exterior y de relaciones con la UE, recurrida por inconstitucionalidad por el gobierno de España, al señalar que contravenía las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales, cuyo resguardo se encuentra en la Constitución. Se estimó parcialmente inconstitucional, debido a diversas normas que no se ajustaban a la Carta Magna, entre ellas el artículo 3 letra e) sobre “el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos” que, según la sentencia 228/2016 del Tribunal Constitucional de España, habilitaría a la Generalitat para apoyar procesos de independencia en otros Estados, excediendo sus competencias y su propio estatuto; o el artículo 26.1 letra e) que refiere a la competencia para establecer relaciones institucionales con cuerpos consulares de Estados extranjeros “como una forma de potenciar las relaciones bilaterales” (Tribunal Constitucional de España, 2017), estimándose contraproducente ejercer una función representativa internacional que le corresponde exclusivamente a España.

También existió un incremento de la actuación de las delegaciones catalanas en el extranjero. Los informes de gestión realizadas por el Tribunal de Cuentas de España, elaborados en el período 2011-2016, mostraron 456 actividades que hacían referencia a cuestiones que no se consideran dentro de sus competencias. Las funciones eran la promoción, dar apoyo, dar información, aportar impulso y conseguir reconocimiento en pro del proceso de secesión (Tribunal de Cuentas de España, 2019). Estas actividades ascendían a 456, lo que demuestra una tendencia a internacionalizar la independencia catalana por medio de la vía institucional.

Carles Puigdemont

Probablemente el punto de mayor inflexión, hasta ahora, fue durante el mandato de Carles Puigdemont, especialmente con el referéndum de independencia y sus posteriores declaraciones unilaterales. En su mandato se constata que el conflicto no solo se agravó en el plano doméstico. Es más, existió una carrera protodiplomática desde la investidura de su cargo. El hasta ese entonces candidato a la presidencia recordó las palabras de Mas sobre el compromiso de la internacionalización del proceso de construcción y constitución del futuro Estado catalán (Puigdemont, 2016a).

Además, a un mes de su investidura, manifestó ante el Parlamento la intención de que la acción exterior continuara (2016). En la declaración no se refirió a la suspensión de ciertas competencias de la Consejería de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia por parte del Tribunal Constitucional de España (TC), provocado por un recurso de inconstitucionalidad del gobierno de España. Este anuncio fue la antesala de las políticas implementadas en su mandato, en el que a los meses de asumir ya dirigió conversaciones para fortalecer la internacionalización del *procés*.

En ese sentido, se puede ejemplificar lo anterior con la reunión que tuvo Puigdemont con el conseller de exteriores, Raül Romeva; el secretario de Exteriores y de la UE, Jordi Solé; la

directora de Relaciones Exteriores, María Badia; el director de Asuntos Multilaterales Europeos, Manel Manonelles, y los delegados del Govern en el extranjero.⁹ Esta conversación tuvo por finalidad fortalecer la acción exterior catalana a través de la creación de dos nuevas delegaciones internacionales que a su vez servían para trazar la estrategia exterior para esta legislatura. Se concebían como corta y de “transición” hacia un eventual “Estado catalán”, aprovechando el mandato para aumentar la representación internacional, difundiendo la nación catalana y el proceso independentista (La Vanguardia, 18 de abril de 2016).

Otro ejemplo fue la intervención del conseller Romeva en el Parlamento de Cataluña, quien criticó la concepción estatocéntrica de la diplomacia, al mencionar que: “Todavía tenemos una percepción absolutamente arcaica de lo que significa la diplomacia y solamente la reducimos a un papel institucional que debe ser realizada entre Estados” (Romeva, 2016b, p. 24). Señala, además, que la proyección del *procés* es legítima, tanto a nivel local como internacional, destacando su concepción sobre la diplomacia, al exponer que:

Hoy en día hay diplomacias múltiples en las que debemos poner énfasis: diplomacias de carácter cultural, de carácter deportivo, de carácter solidario, y aquí es donde yo creo que, para un país que quiere convertirse en un Estado y que se quiere dotar de las herramientas para hacer este trabajo internacional con todas las garantías, tenemos un magnífico espacio para inventar, reinventar, diseñar un modelo de diplomacia, a la altura de las necesidades del siglo XXI. (Romeva, 2016b, p. 24).

Esta interpretación concuerda con la diplomacia y su pluralidad,¹⁰ pero nos parece contradictoria al señalar posteriormente la intención de convertir a Cataluña en una república: “Cuando pensamos en cuál es el papel que puede jugar un Estado como Cataluña en el mundo, o una república como la que queremos que sea Cataluña delante del mundo” (Romeva, 2016b, p. 24). En ese sentido, contradice lo dicho anteriormente. Se ampara en la noción tradicional de diplomacia, realizada por la concepción estatocéntrica, al mencionar a Cataluña como Estado e incluso como futura república, sin considerarla en un plano de diplomacia subestatal.

Por otro lado, a tres días de ser investido, el gobierno de Puigdemont creó el DAERIT cuyo artículo 3.3 señala sus competencias, entre las que se encuentra la coordinación de la acción exterior y las relaciones exteriores de la Generalitat con las instituciones de la UE (Generalitat de Catalunya, 2016). En cuanto a la creación de delegaciones, existe un incremento durante su mandato, tal como se constata en la formación de nuevas unidades en Dinamarca, Polonia, Croacia y Ginebra.¹¹

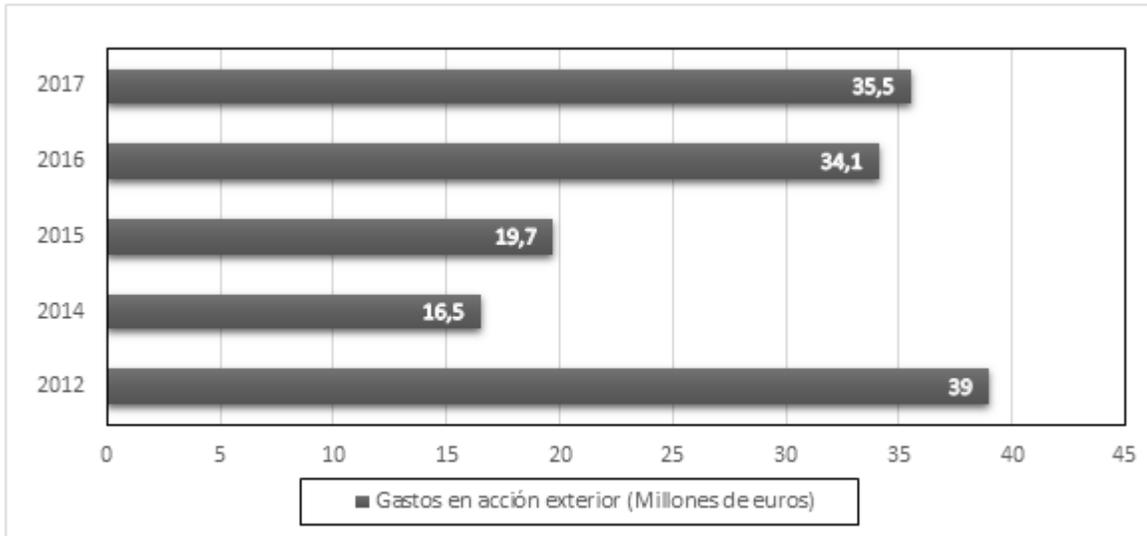
⁹ Entre ellos podemos encontrar a los delegados de la Unión Europea, Italia, Estados Unidos/Canadá/México, Austria, entre otros.

¹⁰ Véase Cornago (2013).

¹¹ Véase Decretos de la Generalitat de Catalunya 290/2016, 291/2016, 292/2016 y 293/2016.

En cuanto a presupuestos destinados a la acción exterior (incluyendo las relaciones exteriores y la cooperación al desarrollo), encontramos un aumento considerable en la entrega de presupuesto a la acción exterior, tal como señala el siguiente gráfico:

Gráfico 1: Gastos en acción exterior de la Generalitat entre 2012 y 2017



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias explicativas de los presupuestos anuales de la Generalitat de Catalunya (2012-2017).

Como se puede observar, desde 2014¹² comenzó a notarse un crecimiento en gastos de acción exterior de la Generalitat. Existe una diferencia sustancial entre el 2015 y el 2016 en materia de presupuesto de acción exterior. Este pasó de 19,7 millones de euros a 34,1 millones de euros, habiendo un alza de 14,4 millones de euros en solo un año, aumento que continuó en 2017 con la cifra de 35,5 millones de euros.

Quim Torra

Desde el principio del mandato de Quim Torra, este tuvo como horizonte reconstruir lo realizado por sus antecesores, especialmente en lo concerniente a la acción internacional. Ante eso, a un mes de investido en el cargo, ya se verificaba su compromiso de restablecer la institucionalidad y “política” internacional. Lo anterior se plasmó en el acuerdo del gobierno respecto a acoger medidas relacionadas con la DIPLOCAT, declarando la pérdida de vigor de las disposiciones adoptadas y solicitando la paralización de la liquidación que se encontraba en curso (Generalitat de Catalunya, 2018). Con ello se manifestaba una clara posición sobre la reanudación de la institución, que fue de las más afectadas con la aplicación del artículo 155.¹³

¹² Hasta la fecha de la presente investigación no se pudo encontrar la memoria explicativa presupuestaria en materia de acción exterior de la Generalitat en el año 2013.

¹³ Disposición de la Constitución Española que faculta al Estado para tomar medidas (incluso coercitivas) en favor del cumplimiento de las obligaciones constitucionales a que están sujetas las CCAA.

A su vez, el mismo plan contemplaba la disposición a reabrir las delegaciones disueltas. Bajo este contexto, encontramos el decreto que restablece las delegaciones en Reino Unido-Irlanda, Alemania, Estados Unidos, Italia, Suiza y Francia. Se apelaba su resguardo constitucional por medio de la jurisprudencia del TC, así como por el estatuto de autonomía vigente (Generalitat de Catalunya, 2018). El decreto no estuvo exento de conflictos, siendo recurrido por el gobierno español al incumplir el deber de informar, especialmente la obligación de comunicar previamente y emitir informes para la apertura de la delegación (Ríos, 23 de agosto de 2018).

Pese a las instancias judiciales que comenzaron a emerger en el conflicto, Torra continuó con la política de restablecer lo realizado en materia de acción exterior. Incluso se contravino la suspensión cautelar del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) –y también de la aplicación del artículo 155 de la Constitución española–, de las delegaciones en Argentina, México y Túnez. La política de apertura continuó a través del Decreto 14/2020, Decreto 15/2020 y Decreto 16/2020, respectivamente.

En paralelo a ello, se generaron instancias de promoción y subvención a entidades que fomentaran la proyección de la nación catalana –como fue la Orden EXI 54/2020. Dentro de los requisitos que debían cumplir las entidades susceptibles de beneficios, se estipulaba el impulsar a Cataluña como “actor político internacional” (Generalitat de Catalunya, 2020), dando nuevamente una promoción identitaria.

Por otra parte, uno de los esfuerzos en materia de acción exterior fue la aprobación del plan estratégico 2019-2022. Este fue recurrido por el gobierno español y, a través de la portavoz del gobierno, Isabel Celaá, señalaron que el plan “excede las competencias de la Generalitat, al no respetar las competencias del Estado en materia de coordinación de la acción exterior” (La Vanguardia, 23 de agosto de 2019). Entre los puntos del plan se encuentra la búsqueda de tener comunicación directa con embajadas de otros países y con la UE, participación proactiva en foros multilaterales, puesta en marcha de la DIPLOCAT y fortalecimiento de vínculos con el cuerpo diplomático y consular. Esas intenciones muestran que, pese a que ha existido una mayor política de diálogo, aún existen conflictos que han llegado a judicializarse.

3.3 Organismos de acción exterior catalana: protodiplomacia institucional

Durante los últimos años, la actuación internacional de Cataluña puede entenderse, como bien se dijo antes, como un ejemplo de paradiplomacia disruptiva o protodiplomacia. A continuación hacemos un breve repaso a dos instituciones encargadas de la acción exterior.

Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia

El Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia (DAERIT) nació con el Decreto 2/2016, creándose a días de la asunción de Puigdemont. Dentro de sus

competencias encontramos la coordinación de la acción exterior y la actuación de la Generalitat ante las instituciones de la UE (Romeva, 2016a). En cuanto a la estructura del Departamento, se agrega la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea (SAEUE), cuya dirección previa estaba bajo el Departamento de la Presidencia. La entidad jugó un papel relevante a partir del Decreto 170/2014, al tener la dirección de las delegaciones catalanas en el extranjero, estableciendo a su vez las funciones que les correspondían.

En torno a esto último, se aprecian distintas actividades de las delegaciones, entre ellas, algunas que tienen relación con el proceso de autodeterminación, tanto en su promoción, información, publicidad, como en su reconocimiento internacional. En ese sentido, se observa que durante el período que comprende enero de 2011 y febrero de 2016, se han estimado 456 actividades enmarcadas en los objetivos mencionados (Tribunal de Cuentas de España, 2019). Las acciones fueron incrementando cada año (Tribunal de Cuentas de España, 2019): 76 en 2013, 111 en 2014, 213 en 2015 y 56 en enero/febrero 2016. Se distinguen las actividades que tenían por finalidad promover la autodeterminación, generación de debates y otras con propósito de obtener apoyo en el proceso soberanista.

En relación con el conocimiento y difusión de la identidad catalana, encontramos a modo de ejemplo: a) el apoyo de la delegaciones catalanas en Francia y Suiza a la DIPLOCAT en la organización de la “Primera Jornada en el exterior sobre el derecho a decidir en Cataluña”, celebrada en 2013 (Tribunal de Cuentas de España, 2019); y b) la celebración de la Conferencia “¿Cuál es el futuro para Cataluña?”, realizada en el Colegio de Abogados de París a cargo del delegado en Francia; la cual, según la memoria anual, tenía como finalidad “abrir el *procés* a la instancia jurídica más importante de Francia” (Tribunal de Cuentas de España, 2019).

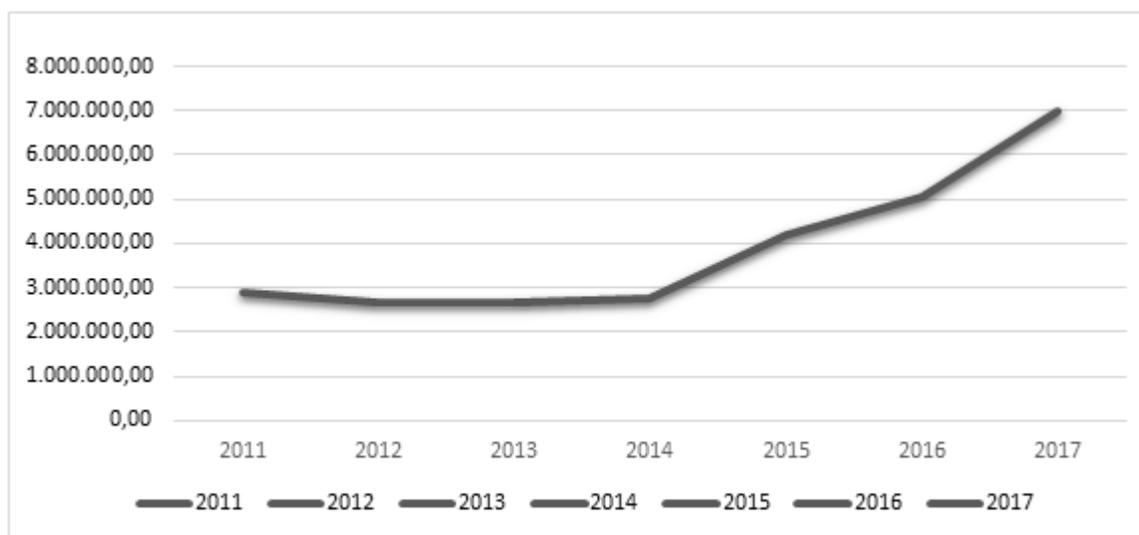
Lo anterior se complementa con las actuaciones realizadas por el Consejo de la DAERIT, entre ellas: a) exposición del consejero Raül Romeva en la conferencia “Autodeterminación y democracia. El caso catalán”, impartida en París el 25 de septiembre de 2017, a solo una semana del referéndum de independencia (Tribunal de Cuentas de España, 2019); b) exposición de Romeva en el Parlamento británico, cuya finalidad era desarrollar vínculos entre parlamentarios británicos y catalanes, con el objeto de mantenerlos informados sobre la autodeterminación catalana (Tribunal de Cuentas de España, 2019); y c) viaje de Romeva, junto al Presidente Puigdemont a Estados Unidos para dar a conocer lo que estaba sucediendo en Cataluña y defender el derecho a la autodeterminación (Tribunal de Cuentas de España, 2019).

En cuanto a la finalidad de buscar apoyo, encontramos: a) visita en 2014 a Dublín del delegado de Cataluña en Reino Unido, con el objeto de conseguir apoyo al proceso catalán por el derecho a decidir (Tribunal de Cuentas de España, 2019) y b) visita del delegado de Cataluña en México en septiembre de 2017, en donde se tuvo como prioridad generar contactos políticos para dar a conocer el referéndum de autodeterminación y buscar apoyo entre la clase política mexicana (Tribunal de Cuentas de España, 2019).

Como se observa en las memorias anuales, existe una tendencia a la actividad protodiplomática, tanto en la búsqueda de publicitar e informar sobre el proceso de independencia como en la búsqueda de simpatía y respaldo internacional.

Por otra parte, se observa un incremento de gastos en las delegaciones, situación que da cuenta de que ha existido una prioridad en la acción exterior de Cataluña, sobre todo desde el 2014 con la creación de la Ley 16/2014. En relación con lo anterior, se observa un incremento del 39 % en 2017, lo que responde a la creación de nuevas delegaciones, tal como lo presenta el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Gastos en delegaciones exteriores 2012-2017 (en euros)



Fuente: elaboración propia extraída de datos recogidos del Informe de Tribunal de Cuentas de 2019.

Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña

El Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (DIPLOCAT) es una institución pública-privada que se originó en 2012, teniendo como finalidad conectar a Cataluña con el mundo a través de la promoción de actividades que proyecten al “país” en el exterior (DIPLOCAT, 2020). Desde entonces ya fue llamativo el trato de Cataluña como país y no como CCAA, dotándole de un componente simbólico e identitario a la institución. El elemento identitario fue reforzado con el Decreto 149/2012 que le dio vida, que señala que el organismo debe convertirse en instrumento del Gobierno para el desarrollo de una estrategia de diplomacia pública, además de contribuir al conocimiento y reconocimiento exterior del país (Generalitat de Catalunya, 2012).

La intensificación funcional de la institución se estableció en el informe del Tribunal de Cuentas de 2019, en el que se constata la realización de 751 actividades entre los años 2013 y 2017. El 74,3 % de las actividades estaban relacionadas con el proceso soberanista de Cataluña. Estas se ilustran de mejor forma en la siguiente tabla:

Tabla 1: Actividades exteriores relacionadas con el *procés* 2011-2017

Actividades	Número Total	Actividades relacionadas con el proceso independentista	Actividades relacionadas con el proceso soberanista en porcentaje
Acción y sensibilización internacional	137	105	76,7
Implicación de la sociedad civil	57	4	7,0
Programa de visitantes internacionales	117	32	27,3
Refuerzo de capacidades	13	0	0,0
Análisis y prospectiva	51	42	82,3
Comunicación	376	375	99,7
Total	751	558	74,3

Fuente: Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas relativa al destino dado a los recursos asignados a la ejecución de las políticas de acción exterior de la comunidad autónoma de Cataluña, correspondiente a los ejercicios 2011-2017.

En términos enunciativos, algunas de las actividades realizadas previas al cese de sus funciones fueron:

- Visita del secretario general de DIPLOCAT al Parlamento de Dinamarca, donde se analizó el proceso político de Cataluña en el marco del acto denominado “Cataluña: Autodeterminación en la UE (Tribunal de Cuentas de España, 2019).
- Comparecencia del secretario general de DIPLOCAT en el Parlamento de Finlandia, en torno a explicar el proceso, siendo uno de los temas a tratar la política exterior del Gobierno y su voluntad de extenderla hacia el área geográfica de los países nórdicos, además de informar de la situación política y la celebración de referéndums de autodeterminación (Tribunal de Cuentas de España, 2019).
- Actividades culturales como la proyección del documental *El pueblo prohibido. ¿Un referéndum para Cataluña?* en Bruselas, París y Ginebra, en el marco de una gira organizada por DIPLOCAT y delegaciones catalanas de la UE, Francia y Suiza durante los días 25 y 27 de abril de 2017. Igualmente, en el ámbito deportivo, se desarrollaron las jornadas denominadas “Diplomacia Deportiva Internacional y

Modelos Deportivos”, que tuvieron como propósito examinar las relaciones del deporte catalán en el supuesto de existir un cambio político, además de mostrar diferentes esquemas de organización deportiva de países de la UE que permitieran recabar información con el objeto de mejorar el modelo en una Cataluña independiente (Tribunal de Cuentas de España, 2019).

4. Marco jurídico de la acción exterior catalana, ¿protodiplomacia normativa?

Cabe destacar que el artículo 149.1.3 de la Constitución de España dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en distintas materias. Una de ellas es las relaciones internacionales. En concordancia con Bové (2014), creemos que este artículo es impreciso, principalmente por la ambigüedad en el alcance del término “relaciones internacionales”.

En ese sentido, no existiendo definición clara, nos remitimos a la jurisprudencia del TC, que en palabras de Pons (2010) ha logrado identificar ciertos elementos que componen su contenido esencial. El artículo está integrado por lo relativo a la celebración de tratados internacionales (o *ius tractatum*), la creación de obligaciones internacionales, la representación exterior del Estado y la responsabilidad internacional. Asimismo, se permite la proyección exterior de las CCAA, siempre y cuando se realicen en el marco de la política exterior de España, sin transgredirla ni atribuirse facultades.

Este marco jurídico se complementa con la Ley 2/2014 de la Acción y Servicio Exterior del Estado (LASEE) y la Ley 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos (LOAIS). Respecto a la primera, encontramos ciertas evoluciones a partir de lo existente. Entre ellas se puede señalar los principios rectores de la acción exterior, identificación de sujetos titulares y ámbito de aplicación del ejercicio. En cuanto a la segunda ley, se esboza la regulación de los acuerdos internacionales no normativos –es decir, que no son un tratado internacional– que, por su naturaleza jurídica, pueden ser celebrados por las CCAA. Además se posibilita la participación de las CCAA en la celebración de tratados internacionales de España por medio de una propuesta de apertura de negociaciones para celebrar tratados que tengan como objeto materias de su competencia o interés específico, o que afecten de manera especial a su ámbito territorial.

En primer lugar, el estatuto que, a diferencia del anterior, consagra la acción exterior de la comunidad, se recoge de forma detallada en el capítulo segundo y tercero del título quinto. De él se desprenden variadas conclusiones en la materia. En primer lugar, el titular para ejercer la acción exterior en Cataluña son las instituciones gubernamentales. En segundo lugar, más que otorgar una facultad, consiste en la obligación de realizar dicha proyección, señalando que la Generalitat “debe” impulsar su internacionalización, es decir, viene a reafirmar su facultad de ejercicio en cuestión de acción exterior. Finalmente, se limita su ejercicio a todas aquellas actuaciones que respeten la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores, confirmando la normatividad de una paradiplomacia consensual, es

decir, aquella que actúa en concordancia con las políticas internacionales del Estado central, en ocasiones siendo complementaria. Esto ya fue apuntado por Zeraoui como “paradiplomacia positiva” (2011) y se refuerza en el numeral siguiente, señalando que dichas acciones derivan directamente de sus competencias. Por último, el estatuto se refiere a temas organizativos, tales como: establecimiento de oficinas en el exterior, acuerdos de colaboración y cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo, entre otros.

Pese a que ciertas normas, entre ellas la coordinación de las acciones exteriores, la proyección internacional de las organizaciones de Cataluña y la participación en organismos internacionales, fueron recurridas por inconstitucionalidad,¹⁴ el TC estimó que no existían problemas, reafirmando la jurisprudencia constitucional en la materia.

Por otro lado, se comenzó a reflejar la particularidad de la acción exterior de Cataluña en la Ley 16/2014, siendo la única CCAA que detalla y desarrolla las previsiones estatutarias en materia de acción exterior en una ley concreta (Janer, 2017). Esto se refleja desde su artículo 1, al señalar que la ley “tiene por objeto regular la acción exterior de Cataluña y la vinculación de la Generalidad con la Unión Europea”, encargándose de establecer principios, ámbitos de aplicación, instrumentos, mecanismos, actores, entre otros. Lo anterior confirma que es un cuerpo normativo que vela por el correcto funcionamiento de la actuación internacional de Cataluña.

Pese a la innovación en materia de descentralización internacional, la Ley 16/2014 ha sido objeto de críticas y de recursos de inconstitucionalidad. En tal sentido, la abogacía del Estado interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante el TC contra los artículos 1 a 9, 26 y 29 a 30, refiriendo que dichos preceptos vulneraban el sistema de distribución competencial (Tribunal Constitucional de España, 2016). Sostenía que violaba la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales en tenor del mencionado artículo 149.1.3 de la Constitución Española y en relación con los artículos 63, 93 a 06 y 97 del mismo texto. En ese marco, se resumió la regulación en la materia conforme a lo mencionado en la ley 2/2014 y la ley 25/2014, avocándose a los mecanismos que están sujetos las unidades subestatales para actuar internacionalmente, como el deber de informar.

En ese punto, se manifiesta que la ley emplea conceptos difusos y distintos a los manejados en la legislación y al Derecho Internacional. Como ejemplo está el caso de establecer la palabra “actores” en lugar de “sujetos” con “...una aparente finalidad de justificar sus contenidos y eludir la aplicación del derecho estatal e internacional” (Tribunal Constitucional de España, 2017). Se alega también que la ley recurrida omite mencionar las competencias de coordinación y los principios rectores de la materia consagrados en la mencionada Ley 2/2014.

Ante eso y en consideración a reiterar sus pronunciamientos, la sentencia 228/2016 reproduce la jurisprudencia constitucional en la materia, enfatizando la práctica paradiplomática,

¹⁴ Veáse Tribunal Constitucional de España (16 de julio de 2010).

siempre y cuando esté sujeta a la política exterior de España. Eso confirma la práctica paradiplomática que se ha reconocido en España vía jurisprudencialmente, como expone Pons (2010).

Sin embargo, la acción exterior no se agota con la ley referida. Los planes de acción han sido uno de los fundamentos principales de la actuación internacional de Cataluña. En ese contexto, podemos encontrar tres planes realizados en el marco del *procés*: Plan de acción estratégica de Cataluña con la UE (2010.2015), Plan estratégico de acción de exterior y de relaciones con la UE 2015-2018 y su última actualización en la versión 2019-2022.

Estos planes constituyen la culminación de un intenso proceso de trabajo y participación tendientes a elaborar planes periódicos que consoliden a Cataluña como actor internacional, capaz de defender sus intereses en un mundo que comienza a tomar como protagonista a los gobiernos autónomos (Generalitat de Catalunya, 2010). En ese sentido, el plan 2010-2015 se perfila como el pionero de una serie de normas encargadas de ser herramientas metodológicas en la internacionalización de Cataluña.

Dicho plan buscaba articular la acción exterior en objetivos estratégicos:

- 1) Pleno ejercicio de las competencias de la Generalitat en materia exterior.
- 2) Posicionamiento de Cataluña como actor de referencia para otros gobiernos, organismos internacionales y redes interregionales.
- 3) Despliegue de estrategia de diplomacia pública para proyectar la imagen de Cataluña en el mundo.
- 4) Promover la internacionalización socioeconómica de Cataluña.
- 5) Consolidar a Cataluña como actor internacional comprometido, responsable y solidario.

Bajo estos parámetros existió preocupación del Gobierno de Mas por incrementar su accionar internacional. Dentro de sus pretensiones se planteaba reformar la normativa en acción exterior a través de la promoción de una ley que regulase exclusivamente la materia (cuestión que se concretó con la Ley 16/2014). Se observa además la pretensión de reforzar la paradiplomacia identitaria ejercida a través de un acápite de los activos de Cataluña en el mundo global. Una de sus ventajas fue la voluntad de autogobierno como expresión de la propia identidad. Se mencionaba expresamente el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional por parte de sus ciudadanos (Generalitat de Catalunya, 2010), replicándose de manera sistemática al mencionar a Cataluña como un país. Esto se desarrolló además con el despliegue de una estrategia de diplomacia pública, al señalar que “para una nacionalidad autónoma como Cataluña, la diplomacia pública constituye un instrumento flexible e innovador para impulsar actuaciones de proyección internacional, que complementa los canales clásicos de derecho internacional” (Generalitat de Catalunya, 2010).

Por su parte, el Plan 2015-2018 se introducía con las palabras de Albinyana, secretario de Asuntos Exteriores y de la UE:

El gobierno desarrolla, en cumplimiento de varios mandatos parlamentarios, una importante labor en el diseño y la implementación de estructuras de Estado que deben permitir, en caso de que la ciudadanía de Cataluña así lo decida, dotar a la Generalitat del caudal legislativo e institucional necesario para funcionar como un Estado propio. (Generalitat de Catalunya, 2015)

En su discurso, Albinyana dejaba en claro desde el comienzo el interés gubernamental de llevar a cabo un plan que otorgase herramientas adecuadas para internacionalizar Cataluña pero, a diferencia del anterior (2010-2015), se reconocía el eventual caso de independencia. Es así como este se proyectaba con un cambio de actuación, convirtiendo la paradiplomacia catalana en una protodiplomacia a través de mecanismos e instrumentos tendientes a crear y fortalecer las relaciones exteriores entre Cataluña y el mundo. Se favoreció tanto el cumplimiento de objetivos estratégicos con determinadas naciones, como los acuerdos bilaterales y reuniones formales, incluyendo la consolidación de delegaciones en el extranjero y el implemento normativo-institucional de la protodiplomacia.

Ejemplo de esta actitud protodiplomática se puede ver en el objeto estratégico 2 que desglosa la intención de Cataluña de mantener, apoyar y reforzar el proyecto europeo y mediterráneo. En ese marco, señaló a su vez que, el propósito de la transición nacional hacia un Estado propio, pasaba por seguir formando parte de la UE a través del cumplimiento de distintas obligaciones que la Unión fija a sus Estados miembros (Generalitat de Catalunya, 2015). Esto se puede interpretar como una intención de independencia al alero de la UE, al entregar la voluntad de mantenerse dentro del ente supranacional, además de generar mecanismos para su desarrollo.

Por otra parte, en el marco del mismo objetivo, se menciona la reivindicación de la soberanía de Cataluña que, como bien sabemos, es uno de los componentes principales de todo Estado según la doctrina. Esto, por consecuencia, conlleva la negación absoluta de la soberanía española respecto a Cataluña, al señalar que con el objeto de reforzar la integración europea, Cataluña está dispuesta a ceder parte de su soberanía para la construcción de una Europa más fuerte política y económicamente (Generalitat de Catalunya, 2015).

De esta forma, a diferencia de su antecesor, el Plan estratégico 2015-2018 se impuso con un carácter estrictamente protodiplomático, el que, a través de un uso conveniente de la Ley 16//2014, busca llevar a cabo una actuación protodiplomática para cumplir con los dos objetivos que hemos tenido oportunidad de mencionar: internacionalización del *procés* para la causa independentista en el plano externo y la búsqueda del reconocimiento o apoyo internacional, tanto de unidades subestatales, otros Estados, como de organismos multinacionales.

Por último, el Plan 2019-2022¹⁵ tiene por objeto consolidar el papel de Cataluña a nivel mundial, haciendo los esfuerzos para que sea un actor conocido y reconocido en todo el mundo, con mayor incidencia en los distintos ámbitos, así como un referente de paz, democracia y solidaridad (Departamento de Acción Exterior y Gobierno Abierto, 2019). Al igual que los anteriores, este plan viene a intensificar la práctica internacional de Cataluña a través de disposiciones que han sido recurridas por el Gobierno de España.

En tal sentido, extrayendo de la sentencia 135/2020 del TC, se puede encontrar un incremento de su actividad internacional en distintos puntos. Es el caso del punto 7, que se refiere al establecimiento de relaciones de Cataluña con sujetos de derecho internacional, en relación a los instrumentos reglados de relaciones bilaterales. A su vez, se reitera la utilización del término “país”, y en ningún momento se menciona a Cataluña como región de España, tal como se refleja en los puntos 9 y 18, relacionados con la dotación y reforzamiento del cuerpo diplomático y consular. Esto, nuevamente, hace interpretar a Cataluña como un sujeto de derecho internacional, poseedor del *ius legationis*.

Asimismo, un punto conflictivo –que según el Gobierno de España en el recurso interpuesto al Tribunal Constitucional de España y fallado en la sentencia 135/2020, se toman atribuciones que no tiene la comunidad– es el 82. Se menciona ahí la participación de Cataluña en iniciativas de reforma de la UE; mientras que, por su parte, el punto 111 alude a la contribución de soluciones pacíficas, dialogantes, justas y duraderas de los conflictos armados, incluidas las situaciones de extremismo violento, otorgando apoyo a los procesos de paz y posconflicto. También se reiteran los derechos colectivos de los pueblos, especialmente el derecho a la autodeterminación. En torno a este último, el TC declaró inconstitucionales ciertos preceptos, entre ellos algunos que considera que vulneran la competencia en materia de relaciones internacionales. El punto 9, por ejemplo, se refiere a la “consolidación y fortalecimiento de vínculos con el cuerpo diplomático y consular,” relativos al diseño de una estrategia para reforzar los vínculos diplomáticos consulares de acuerdo con los objetivos estratégicos de la acción exterior. A juicio del TC, esto contraviene el marco constitucional en relación al *ius legationis* que, como dijimos, es parte de los elementos que componen el concepto de “relaciones internacionales” consagrado constitucionalmente al Estado.

Interpretación similar fue relacionada con el punto 18 sobre la “puesta en marcha de la DIPLOCAT”. El Tribunal señaló que inducía claramente a confusión acerca del verdadero alcance de las actividades de dicha institución y su relación con la política exterior española (Tribunal Constitucional de España, 2020). La inconstitucionalidad se daría a partir de la

¹⁵ A la fecha de la investigación, no se encontraba el contenido completo del documento en sitios web, tanto oficiales como no oficiales. Pese a tal dificultad, se abocó a señalar los principales puntos a través de la nota informativa N° 95/2020, en la que se explica la decisión del pleno del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucional parte del Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022. En ese documento se pueden verificar esos puntos respecto a manifestar un tipo de protodiplomacia normativa por parte del Gobierno de Cataluña.

jurisprudencia existente al respecto, principalmente con la sentencia que falló el recurso en contra de la Ley 16/2014.

De esta forma, pese a los hechos anteriores al plan, se puede comprobar la existencia de un intento de protodiplomacia normativa expresada en distintos preceptos. Pese a que el Gobierno español cambió, asumiendo el poder el Presidente Pedro Sánchez desde junio de 2018, quien de hecho proponía soluciones más dialogantes y no tan judiciales, tuvo que tomar la medida de recurrir al Tribunal Constitucional, lo que refleja que ese cambio se produce por disposiciones que contravienen toda norma constitucional, legal y jurisprudencial en relación a la acción exterior de Cataluña.

Conclusiones

Tras el término de la investigación y habiendo realizado un estudio de la actuación internacional de Cataluña, podemos arribar a diversas conclusiones. Algunas de ellas están relacionadas con el estudio y desarrollo teórico de la protodiplomacia, así como también, otras conclusiones refieren al estudio del caso desarrollado.

En primer lugar, se observa que existe una escasez teórica de abordajes sobre la protodiplomacia, a diferencia de la paradiplomacia consensual. Solo se registran nociones generales sobre su existencia, lo que permitiría en próximas investigaciones analizar esta figura desde ópticas teóricas distintas a las estudiadas en la paradiplomacia. Sobre todo por sus características propias: poder, identidad, seguridad y tensión entre distintas fuerzas.

En segundo lugar, se verifica que tal figura se da en el marco de la tensión entre dos fuerzas, lo que comprueba su carácter disruptivo. Esto se observa en el ámbito jurídico del caso en cuestión, donde se evidencian los intentos por normativizar la protodiplomacia por medio de planes de acción exterior que provocaron una serie de recursos legales desde el Gobierno central.

En tercer lugar, encontramos la existencia de elementos funcionales en la protodiplomacia; aunque pareciera predominar aquellos simbólicos, principalmente por el sentido de identidad propia de un territorio determinado. Esto se comprueba en el escepticismo catalán con las medidas de España para paliar la crisis económica, descontento que aumentó en la sociedad catalana con el fallo del Tribunal Constitucional sobre su Estatuto de Autonomía.

Por último, se comprueba que la protodiplomacia es ejemplificada con la actuación de Cataluña en el marco del *procés català*. A través de sus actuaciones internacionales, este ha intentado buscar la independencia del Estado central. Esto se evidencia en informes y documentos oficiales que muestran las reuniones existentes con embajadas de otros países para buscar apoyo, seguridad y simpatía internacional. A lo anterior, se suma el carácter sistemático de la protodiplomacia catalana, llevada a cabo por instituciones gubernamentales del autogobierno. Principalmente, el poder legislativo y ejecutivo a través de reglamentos,

decretos, leyes e instituciones (en esto último, la DIPLOCAT y el DAERIT).

Referencias bibliográficas

- Albinyana, R. (2013). *Compareixences acumulades del secretari d'Afers Exterior i de la Unió Europea*. Diari de Sessions, Parlament de Catalunya, Barcelona.
- Aldecoa, F. (2006). La paradiplomacia en la Unión Europea. En S. Rodríguez (ed.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales* (pp. 53-82). Chiapas: Miguel Angel Porrúa.
- Bové, J. (2014). *La acción exterior de las comunidades autónomas*. Barcelona: Reial Acadèmia de Doctors-Fundación Universitaria ESERP. Recuperado de <https://raed.academy/wp-content/uploads/2015/02/Discurso-Dr.-Bov%C3%A9.pdf>
- Constitución Española [Const.]. Art.149.1.3. 27 de diciembre de 1978 (España).
- Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*. Leiden y Boston: Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic Publishers.
- Departamento de Acción Exterior y Gobierno Abierto. (25 de junio de 2019). El Govern presenta el Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la UE 2019-2022. *GenCat*. Recuperado de <https://exteriors.gencat.cat/es/departament/normativa/departament/>
- Deutsche Welle (27 de octubre de 2017). El mundo rechaza declaración de independencia de Cataluña. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/el-mundo-rechaza-declaraci%C3%B3n-de-independencia-de-catalu%C3%B1a/a-41146901>
- DIPLOCAT. (2020). Misión y objetivos. *Diplocat.cat*. Recuperado de <https://diplocat.cat/es/quienes-somos/mision-y-objetivos/>
- Duchacek, I. (1986). *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*. Londres: Westview Press.
- García, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (91), 235-264.
- García, C. (2017). Sub-state diplomacy: Catalonia's external action amidst the quest for State sovereignty. *International Negotiation*, (22), 1-21.
- García, C. y Etherington, J. (2019). National state foreign policy and regional external action: An uneasy relationship. En J. Jordana, M. Keating, A. Marx y J. Wouters, *Changing Borders in Europe. Exploring the Dynamics of Integration, Differentiation and Self-*

- Determination in the European Union*, (pp. 181-199). Oxford y Nueva York: Routledge.
- Generalitat de Catalunya. (2010). *Plan de acción exterior del Gobierno de Cataluña 2010-2015*. Gubernamental, Departamento de la Vicepresidencia Comisionado de Asuntos Exteriores y Cooperación, Barcelona.
- Generalitat de Catalunya. (2012). *Decreto 149 de modificación de los Estatutos y de la denominación del Patronato Catalunya Món, que se conviere en Patronat Catalunya Món-Consell de Diplomacia de Catalunya (PCM-DIPLOCAT)*. Decreto, Barcelona.
- Generalitat de Catalunya. (2015). *Pla estratègic d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea 2015-2018*. Gubernamental, Departament de la Presidència Secretaria d'Afers Exteriors i de la Unió Europea, Barcelona.
- Generalitat de Catalunya. (2016). *Decreto 2/2016 de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña*. Barcelona: Diari Oficial.
- Generalitat de Catalunya. (2018). *Acuerdo GOV/4/2018 por el que se adoptan varias medidas en relación con el Patronat Catalunya Món-Consell de Diplomacia Pública de Catalunya (PCM-DIPLOCAT)*. Barcelona: Diari Oficial.
- Generalitat de Catalunya. (2018). *Decret 126/2018 pel qual es restableixen les delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior al Regne Unit i Irlanda, Alemanya, Estats Units d'Amèrica, Itàlia, Suïssa y França*. Decreto, Barcelona.
- Generalitat de Catalunya. (2020). *Orden EXI/54/2020 por la que se aprueban las bases reguladoras específicas del procedimiento para la concesión de subvenciones de apoyo a los gastos derivados de las relaciones de las entidades catalanas con organismos y redes europeos e internacionales, de sus actuaciones como entidades miembros de estas, o del desarrollo de actividades de promoción de la entidad o de la red con la que se relaciona organizadas fuera de Cataluña*. Orden, Barcelona.
- Guzmán, A. y Quiroga, M. (2013). La crisis económica y el movimiento independentista catalán. *Oasis*, (18), 55-71.
- Janer, J. (2017). La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales? *Revista d'Estudis Autonòmic i Federals*, (26), 13-47.
- Keating, M. (2000). *Paradiplomacy and Regional Networking*. Conferencia dada en el Forum of Federations: an International Federalism, Hanover, octubre. Recuperado de <http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>

- Kraus, P. y Vergés, J. (2017). Introduction. En P. Kraus y J. Vergés (eds.), *The Catalán Process: Sovereignty Self-Determination and Democracy in the 21st Century* (pp. 11-28). Barcelona, Cataluña: Institut d' Estudis de l'Autovern.
- La Vanguardia. (25 de octubre de 2010). Mas afirma que una conselleria de Exterior sería "lo ideal" pero admite que la crisis no ayuda. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/elecciones-catalanas-2010/20101025/54060389610/mas-afirma-que-una-conselleria-de-exterior-seria-lo-ideal-pero-admite-que-la-crisis-no-ayuda.html>
- La Vanguardia. (18 de abril de 2016). Puigdemont aboga por reforzar la acción exterior con oficinas en Rabat y Vaticano. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/politica/20160418/401193335020/puigdemont-aboga-reforzar-la-accion-exterior-con-oficinas-en-rabat-y-vaticano.html>
- La Vanguardia. (28 de octubre de 2017). Osetia del Sur se declara dispuesta a considerar el reconocimiento de la independencia de Cataluña. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/vida/20171028/432426749038/osetia-del-sur-se-declara-dispuesta-a-considerar-el-reconocimiento-de-la-independencia-de-cataluna.html>
- La Vanguardia. (23 de agosto de 2019). Gobierno requiere de incompetencia a Cataluña por su Plan de Acción Exterior. *La Vanguardia, sección Política*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/politica/20190823/464214663779/gobierno-requiere-de-incompetencia-a-cataluna-por-su-plan-de-accion-exterior.html>
- Ley Orgánica 6/2006. De reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. 20 de julio de 2006. No. 172.
- Ley 2/2014. De la Acción y del Servicio Exterior del Estado. 26 de marzo de 2014. B.O.E. No. 74.
- Ley 16/2014. De acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. 11 de diciembre de 2014. D.O.G.C. No. 6768.
- Ley 25/2014. De Tratados y otros Acuerdos Internacionales. 28 de noviembre de 2014. B.O.E. No. 288.
- Madridejos, M. (2018). *El ciclo de protesta del independentismo catalán: Un análisis del periodo 2009-2016*. (Tesis de fin de grado), Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.
- McHugh, J. (2015). Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces. *Canadian Foreign Policy Journal*, 21(3), 1-19.

- Morales, V. y Reyes, C. (2016). Identidades compartidas: la centralidad de los lazos culturales como motor paradiplomático. *Desafíos* (28), 79-120.
- Navarro, P. y Moctezuma, L. (2021). Aproximaciones para el análisis de la seguridad internacional desde una perspectiva paradiplomática. *Paradiplomacia.org. Apuntes Paradiplomáticos*, 1(1), 36-45.
- Núñez, X. (1995). ¿Protodiplomacia exterior o ilusiones ópticas? El nacionalismo vasco, el contexto internacional y el congreso de nacionalidades europeas (1914-1937). *Cuadernos de Sección. Historia-Geografía*, (23), 243-275.
- Onuki, J. y De Oliveira, A. J. (2013). Paradiplomacia e relações internacionais: a experiência da cidade de São Paulo. [Working Paper], mayo, 1-20.
- Paquin, S. (2003). *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*. Quebec: Les Presses de L'Université Laval.
- Paquin, S. (2004). La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. *Politique et Sociétés*, 23(2-3), 203-237.
- Paquin, S. (2020). Paradiplomacy. En T. Balzacq, F. Charillon y F. Ramel (eds), *Global Diplomacy. An Introduction to Theory and Practice* (pp. 49-61). Londres: Palgrave Macmillan.
- Pons, X. (2010). La acción exterior de la Generalitat en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Revista Catalana de Dret Públic* (1), 414-420.
- Puigdemont, C. (2016a). *Debat del programa i votació d'investidura del diputat Carles Puigdemont, candidat proposat a la presidència de la Generalitat*. Diari de Sessions, Parlament de Catalunya, Barcelona.
- Puigdemont, C. (2016b). *Pregunta al president de la Generalitat sobre l'acatament de la suspensió pel Tribunal Constitucional d'algunes de les competències del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència*. Diari de Sessions, Parlament de Catalunya, Barcelona.
- Quiroga, A. y Quiroga, M. (2013). La crisis económica y el movimiento independentista catalán. *Oasis*, (18), 55-71.
- Riera, C. (2016). *Moció subsegüent a la interpel·lació al Govern sobre la política internacional de la República Catalana*. Diari de Sessions, Parlament de Catalunya, Barcelona.
- Ríos, P. (23 de agosto de 2018). El Gobierno recurre la reapertura de las “embajadas” catalanas”. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/ccaa/2018/08/23/catalunya/1535044407_408333.html

- Rioseco, V. (2012). *La paradiplomacia identitaria: El caso de Quebec*. (Memoria de prueba), Universidad de Concepción, Chile.
- Romeva, R. (2016a). *Pregunta al Govern sobre l'acció exterior*. Diari de Sessions, Parlament de Catalunya, Barcelona.
- Romeva, R. (2016b). *Interpel·lació al Govern sobre la política internacional de la república catalana*. Diari de Sessions, Parlament de Catalunya, Barcelona.
- Tribunal Constitucional de España (16 de julio de 2010). *SENTENCIA 31/2010, de 28 de junio*. Recuperado de <https://boe.es/boe/dias/2010/07/16/pdfs/BOE-A-2010-11409.pdf>
- Tribunal Constitucional de España (27 de enero de 2017). *SENTENCIA 228/2016, de 22 de diciembre*.
- Tribunal Constitucional de España (02 de noviembre de 2020). *SENTENCIA 135/2020, de 23 de septiembre*.
- Tribunal de Cuentas de España (2019). Informe N° 1.319 de fiscalización relativa al destino dado a los recursos asignados a la ejecución de las políticas de acción exterior de la comunidad autónoma de Cataluña, correspondiente a los ejercicios 2011-2017 (documento). Madrid: Tribunal de Cuentas.
- Zeraoui, Z. (2011). La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, 23(1), 59-96.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.