

La contra-paradiplomàcia, fase superior de la diplomàcia espanyola

Fins el 2010, Espanya havia evitat dur la qüestió catalana a l'àmbit internacional, una actitud que coincidia amb la narrativa d'"afer intern" | Cada cop més s'està convertint en la part més central del ministeri d'Exteriors



La Secretària d'Estat de l'Espanya Global, Irene Lozano, un organisme creat expressament per combatre el discurs de l'independentisme català. | ThisIsTheRealSpain.com

Els nous termes ens ajuden a augmentar la comprensió de les noves realitats. Una nova realitat és la 'contra-paradiplomàcia', un terme que hem encunyat per descriure un fenomen en expansió que està dominant tot l'aparell de política exterior d'alguns estats (Castan Pinos i Sacramento, 2019). Tal com suggereix la nomenclatura, el terme deriva del concepte "paradiplomàcia", que agrupa el compromís internacional d'actors governamentals subestats (Aldecoa, 1999; Keating, 1999; Crikemans, 2010). **En molts casos, la paradiplomàcia d'un territori es realitza en estreta alineació amb la diplomàcia del propi estat mare** i amb els seus objectius en política exterior, i sovint deriva d'iniciatives que el propi govern central descentralitza. Però en d'altres casos, la paradiplomàcia d'aquest territori pot arribar a tenir objectius divergents dels del govern central. Sostenim que en aquests casos de compromís subnacional incongruent -i fins i tot conflictiu- és quan emergeix l'antagonisme amb l'estat mare, propiciant que el govern central opti per contraatacar.

La contra-paradiplomàcia, per tant, descriu **la reacció d'un estat mare disposat a oposar-se i a curtcircuitar una paradiplomàcia que és percebuda com a hostil** per als propis interessos. Les mesures contra-paradiplomàtiques més intenses, i per tant les més fàcilment observables, s'utilitzen en casos en què un territori subnacional es proposa secessionar-se. Es pot observar,

per exemple, en aquells estats que es veuen desafiats per para-estats secessionistes com són Sèrbia, Geòrgia o l'Azerbaidjan. Però també en casos comparativament menys volàtils com Catalunya. De fet, per il·lustrar aquest nostre nou concepte, ens focalitzarem en com Espanya aplica instruments de contra-paradiplomàcia en contra dels esforços paradiplomàtics catalans.

Castan Pinos, J. & Sacramento, J. (2019). L'Etat contre-attaque: un examen de la contra-paradiplomatie espagnole en Catalogne (2012-2017), Relations Internationales 179 (3): 95-111.

En tant que el conflicte polític català va escalar exponencialment a partir de principis del 2010, la seva paradiplomàcia -que fins llavors havia actuat sense gaires traves- cada vegada va passar a ser més l'objectiu de les estratègies organitzades per part d'Espanya. Això es devia, en gran mesura, al fet que algunes d'aquestes activitats exteriors tenien objectius secessionistes, principalment en la forma d'assegurar possibles reconeixements futurs d'un Estat català. En essència, els esforços de la paradiplomàcia catalana van passar a ser el nou camp de batalla entre Madrid i el govern català. Fins llavors, **Espanya havia evitat activament de dur la qüestió catalana a l'àmbit internacional**, una actitud que coincidia amb la narrativa del govern central de tractar-se d'un "afet intern". El govern espanyol, per tant, aparentment sembla haver-se quedat encallat entre no voler donar credibilitat al cas català tot rebaixant -o intentant-ne rebaixar- la importància, i alhora assegurant-se que no hi hagués cap reconeixement internacional formal, cosa que requereix implicació internacional.

El juny de 2018, la llavors vicepresidenta del govern espanyol Soraya Sáenz de Santamaría es vantava de la liquidació del Diplocat gràcies a l'aplicació de l'article 155 de la Constitució.

La contra-paradiplomàcia espanyola es pot dividir en dues grans àrees: a) **emprendre accions legals en l'àmbit intern per intentar laminar la capacitat paradiplomàtica de Catalunya**, i b) interacció diplomàtica al màxim nivell, tant per sol·licitar suport com per assegurar-se que té arreglats els dirigents internacionals. Aquests esforços diplomàtics inclouen *quid pro quos* amb conseqüències significatives per a les polítiques exteriors i de defensa espanyoles.

El març de 2017, l'exministre d'Exteriors espanyol **José Manuel García Margallo va revelar els esforços que el seu ministeri havia fet per convèncer d'altres estats** a l'hora de donar suport a la posició espanyola. "Ningú no sap quants favors devem a una quantitat de gent per haver aconseguit que fessin les declaracions que van fer", va assegurar. Un dels 'favors' que Margallo mencionava era el fet que Espanya "va comprar" el suport de Letònia a la integritat territorial espanyola mitjançant el desplegament de 313 soldats i 80 vehicles a la frontera entre Letònia i Rússia. La conclusió inicial és que, com qualsevol altra forma de diplomàcia, **la contra-paradiplomàcia té un cost per a l'estat que la implementa**. En vista de l'existència de diverses declaracions de líders internacionals -majoritàriament europeus- donant suport a la posició espanyola o, com a mínim, declarant que Catalunya era un "afet intern" espanyol, **es pot afirmar que aquesta aproximació va ser exitosa** a l'hora d'aconseguir suports de governs exteriors i de les principals organitzacions internacionals.

Tot amb tot, malgrat l'èxit, l'estratègia va ser criticada per ser massa "freda i burocràtica" per atraure l'interès dels mitjans internacionals, mentre que les autoritats catalanes van ser molt més proactives a l'hora de captivar-los. En d'altres paraules, el govern espanyol va guanyar de manera inapel·lable la batalla político-diplomàtica, però no es pot dir el mateix sobre la guerra narrativa, particularment a l'entorn de l'1 d'Octubre. Les imatges, retransmeses pels principals mitjans globals, de policies espanyols emprant la violència contra votants pacífics, va contribuir notablement a aquesta derrota. **El fiasco narratiu espanyol va ser reconegut pel propi exministre espanyol d'Exteriors** -i actualment Alt Representant per a la Política Exterior de la UE- Josep Borrell, que va admetre que els secessionistes catalans havien guanyat la guerra narrativa en el context internacional: "He de felicitar-los [als independentistes] perquè van ser més hàbils i eficaços que el govern."



Irene Lozano, jurant el càrrec com a Secretària d'Estat de l'Espanya Global el 2018, acompanyada pel seu predecessor Carlos Espinosa de los Monteros, Alt Comissionat del govern per a la Marca Espanya, i pel ministre d'Exteriors Josep Borrell. Foto: Ministeri espanyol d'Exteriors.

De manera poc sorprenent, poques setmanes després d'aquestes declaracions, l'octubre del 2018, el govern espanyol va crear una nova institució, la Secretaria d'Estat de l'Espanya Global, amb l'objectiu principal de millorar la imatge internacional d'Espanya. **No cal dir que el rol d'aquesta institució era eminentment contra-paradiplomàtic.** Les seves iniciatives han estat encaminades a promoure internacionalment l'argumentari espanyol i, fent-ho, soscavar -o com a mínim intentant-ho- l'argumentari dels secessionistes. Entre d'altres iniciatives, España Global va publicar i distribuir vídeos, informes i d'altres documents argumentant, *inter alia*, que el moviment independentista català es basava en *fakes* i que, per tant, el judici contra els dirigents polítics i cívics de l'independentisme era un judici just. És difícil determinar la influència d'aquestes iniciatives. El que sembla clar, si més no, és que Madrid està plenament centrat en consolidar la seva arquitectura contra-paradiplomàtica institucional. **L'efecte paradoxal d'aquesta estratègia és que fa la crisi catalana més internacional.** I, per tant, inevitablement confronta la narrativa de l'afer intern que ha estat la base argumental de l'Estat espanyol.

És clar que, des del 2010, **la contra-paradiplomàcia ha format part dels màxims compromisos bilaterals espanyols**, particularment amb les contraparts europees a les quals ha reclamat que expressessin la seva posició contrària a la secessió. I això igualment ha format part de la seva interacció multilateral, fins i tot quan aquesta interacció ha incorregut en el risc de malmetre les seves relacions diplomàtiques amb els aliats. Espanya ha demostrat ser un objector constant, i fins i tot obstructor, dels moviments internacionals cap a la secessió, negant-se de manera prominent a reconèixer la independència de Kosovo el 2008, com sí que van fer la majoria dels països membres de la Unió Europea i l'OTAN. La contra-paradiplomàcia espanyola té, de fet, efectes visibles i significatius que van molt més enllà de Catalunya. Per tant, és possible argumentar que **la contra-paradiplomàcia no és solament un epifenomen sinó un factor central, possiblement la part més central de la diplomàcia espanyola**.

Original in English:

Bibliografia:

Aguirre I., (1999), "Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition", in F. Aldecoa and M. Keating (eds.), *"Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments"*, Frank Cass Publishers, London

Aldecoa F. (1999), "Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union", in Aldecoa F. and Keating M. (dir.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, London, 1999, pp. 83-86

Criekemans D., (2010), *"Regional Sub-State Diplomacy Today"*, Martinus Nijhoff, Leiden.

Keating, M. (1999), "Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies", in F. Aldecoa & M. Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Routledge, New York.