

La Llei d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea

Roger Albinyana i Saigí
Secretari d'Afers Exteriors i de la Unió Europea

1. Antecedents i context
2. Marc legal
3. Objectius i principis de la Llei
4. Aportacions de la Llei
 - 4.1. Definició dels principals elements que conformen l'acció exterior
 - 4.2. Instruments i mecanismes
 - 4.3. Estructura de les relacions entre els diferents ens, entitats i organismes i amb els catalans a l'exterior
5. Reflexions finals

1. Antecedents i context

L'impuls de la projecció exterior de Catalunya ha format part, de manera constant, de la pràctica política dels diferents governs de la Generalitat. L'objectiu prioritari d'aquesta acció exterior ha estat mostrar Catalunya com un país de prestigi i excel·lència, tot establint i potenciant els vincles amb altres territoris d'Europa i de la resta del món. Calia, per això, fer un important esforç d'ordenació i prioritització de totes les actuacions d'acció exterior que duu a terme la Generalitat.

A l'inici d'aquesta legislatura el Govern català va prendre el compromís de situar l'acció exterior de la Generalitat com una de les seves principals prioritats, no tan sols pel que fa a la pràctica política sinó també amb la finalitat d'impulsar una clara organització i estructuració interna. Aquesta tasca és del tot necessària per tal de projectar cap a l'exterior un missatge d'unitat, coherent i coordinat. En aquesta línia, l'enfocament que el Govern dóna a l'acció exterior de Catalunya enllaça amb el mandat parlamentari que es desprèn de la Resolució 323/X del debat de política general del 2013 i de la Resolució 776/X sobre l'orientació política general del Govern aprovada el setembre del 2014.

El Govern ha situat l'acció exterior de la Generalitat entre les principals prioritats de la X legislatura, complint amb diversos mandats parlamentaris

Aquestes resolucions insten el Govern a donar resposta a les necessitats d'internacionalització ampliant, per exemple, el paper de les delegacions a l'exterior, impulsant i consolidant el desenvolupament de les relacions bilaterals de Catalunya amb els estats membres de la Unió Europea i garantint unes condicions adequades i suficients per al personal al servei de l'acció exterior de la Generalitat.

L'impuls d'aquesta Llei ha tingut també en compte altres aspectes com per exemple:

- Definir un marc de referència on s'estableix què s'entén per acció exterior, quins són els principis rectors i les finalitats que han de regir l'acció exterior de la Generalitat, o com determinats àmbits de diplomàcia pública, i molt especialment la cultural o l'econòmica, permeten impulsar la projecció exterior de Catalunya.
- Avançar en el desenvolupament de l'Estatut mantenint el respecte i l'encaix al marc legal existent i assumint les limitacions establertes per la Constitució.

- Buscar la complicitat i col·laboració dels diferents departaments, ens i entitats que duen a terme accions de projecció a l'exterior, un aspecte del tot necessari tenint en compte la clara transversalitat d'aquest camp d'actuació.

2. Marc legal

El Govern de Catalunya té representacions a l'exterior, manté acords de col·laboració i relacions bilaterals amb altres territoris, rep visites de representants d'àmbit internacional i du a terme viatges i actuacions a l'exterior per promoure l'economia, la cultura o les institucions catalanes. Davant d'aquesta realitat, resultava oportú desenvolupar el marc legal català per donar, a un àmbit tan rellevant com és la projecció de Catalunya a l'exterior, l'estructura normativa que acompanyi la voluntat o iniciativa política.

Constitucional no va anul·lar cap d'aquests articles de l'Estatut i, per tant, la Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea pot avançar en el desplegament de les competències establertes a l'Estatut.

Cal remarcar que, com a mostra del consens i la transversalitat d'aquest àmbit, la Llei la va aprovar el Parlament de Catalunya per una àmplia majoria de 100 vots a favor, 29 en contra i 3 abstencions, i que per primera vegada un govern no estatal fixa, a través d'una Llei d'aquestes característiques, el marc legal de les seves actuacions en acció exterior. Per aquests motius, s'ha buscat la col·laboració i la implicació del màxim nombre d'actors.

Per primera vegada un govern no estatal fixa, a través d'una llei d'aquestes característiques, el marc legal que regeix les seves actuacions en acció exterior



Foto: Delegació del Govern davant la Unió Europea

La Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea permet configurar aquest marc que ordena i consolida totes les actuacions que impulsen o reforcen la projecció exterior de Catalunya.

La Llei d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea desenvolupa el marc legal català i estructura normativament la projecció de Catalunya a l'exterior

De fet, a partir de les disposicions de l'Estatut d'autonomia de 2006 l'acció exterior que duu a terme la Generalitat ja no es recolza únicament en la pràctica política sinó que passa a tenir caràcter obligatori i conforma un àmbit d'actuació legalment establert pels capítols 2 i 3 del títol V. La Sentència 31/2010 del Tribunal

3. Objectius i principis de la Llei

Tal com especifiquen els articles 7 i 8 de la Llei d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea, amb aquest nou marc legal s'estableix que "la direcció, execució i coordinació de l'acció exterior de l'Administració de la Generalitat i dels ens, els organismes o les entitats que en depenen o que hi estan vinculats, recau en el departament competent en matèria d'acció exterior".

De fet, durant els diferents governs de la Generalitat hi ha hagut sempre un departament o àrea específica encarregada de gestionar i impulsar la projecció exterior de Catalunya. Fins a l'actualitat aquestes competències han estat estretament vinculades al Departament de la Presidència, des d'on s'ha exercit un clar

lideratge i definició de prioritats a l'hora de projectar Catalunya al món. En aquest sentit la Llei no determina com ha de ser aquesta estructura però sí quines són les seves competències.

La Llei fixa també els principis i finalitats que han de regir l'acció exterior de Catalunya (art. 3 i 4). Aquest és un aspecte especialment rellevant en tant que el respecte i compliment d'aquests principis és el que regirà la posterior definició i la implementació de l'acció exterior.

D'entre aquests es pot destacar i) el compromís amb la vocació plenament europeista i mediterrània de Catalunya, ii) la cerca del consens polític en les orientacions i estratègies generals de l'acció exterior, iii) la projecció de Catalunya com un actor internacional compromès, solidari i responsable, iv) la promoció internacional de la llengua i cultura catalanes, o iv) la promoció de la internacionalització econòmica de Catalunya.

Entre els principis i finalitats que han de regir l'acció exterior, a la Llei figura el compromís amb la vocació europeista i mediterrània de Catalunya

4. Aportacions d'aquesta Llei

Tota evolució normativa pretén obtenir canvis i millores respecte a la situació anterior. Així, la Llei d'acció exterior suposa un important pas endavant en relació amb la necessària estructuració d'aquest àmbit competencial que fins a l'actualitat havia avançat sense cap altre marc legal que l'establert per la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

La Llei concedeix més seguretat jurídica a les activitats i la presència a l'exterior, i a les relacions amb els altres territoris de la Unió Europea i de la resta del món

Amb l'aprovació d'aquesta Llei s'aconsegueix més seguretat jurídica per implementar de manera coordinada les activitats i la presència a l'exterior així com les relacions amb els altres territoris de la Unió Europea i de la resta del món. En aquest sentit, es poden distingir tres blocs a la Llei:

4.1. Definició dels principals elements que conformen l'acció exterior de Catalunya

Actuar en l'àmbit de l'acció exterior amb claredat i coherència requereix tenir també una definició ordenada i concreta dels diferents àmbits i continguts que s'hi veuen afectats. En aquest sentit, per a l'elaboració d'aquesta Llei s'ha fet una curiosa tasca de revisió, no tan sols dels àmbits competencials on es pot actuar, sinó també dels actors que es veuen implicats en l'esfera internacional.

L'acció exterior és un àmbit afectat per importants limitacions competencials estatals, però a la vegada ofereix un gran camp per recórrer a l'hora d'impulsar la projecció i la representativitat de Catalunya

La definició conceptual de l'article 2 de la Llei té molta importància en un àmbit com el de l'acció exterior, afectat per importants limitacions competencials estatals però que a la vegada té un gran camp per recórrer a l'hora d'impulsar la projecció i representativitat de Catalunya. Per aquest motiu s'ha treballat en la conceptualització d'elements com per exemple:

- L'acció exterior, entesa com el conjunt de polítiques, actuacions, activitats i iniciatives que, en coherència amb els principis i objectius d'aquesta Llei, es duen a terme per a la projecció exterior de Catalunya (art. 2a).
- Les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, enteses com el conjunt de polítiques, actuacions, activitats i iniciatives de la Generalitat en relació amb la UE (art. 2b).
- La diplomàcia pública de Catalunya, que engloba les actuacions d'un agent públic o privat que tinguin una incidència efectiva i positiva en l'opinió pública exterior amb l'objectiu de potenciar la imatge, la influència i el prestigi de Catalunya a l'exterior (art. 2i).

4.2. Instruments i mecanismes

Una altra de les aportacions rellevants de la Llei d'acció exterior i de les relacions amb la

Unió Europea és l'impuls de diferents instruments i mecanismes que permetran implementar-ne els objectius i finalitats.

Els principals elements que cal mencionar en aquest bloc són:

- El desenvolupament d'un pla estratègic d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea que ha de tenir una periodicitat quadriennal i que ha de permetre ordenar sectorialment, geogràficament i institucionalment les prioritats i els objectius de l'acció exterior de Catalunya a mitjà termini (art. 15).

Un cop aprovada la Llei, durant els darrers mesos s'ha treballat en l'elaboració del Pla estratègic d'acció exterior 2015-2018, aprovat amb caràcter preliminar el passat mes de maig. El Pla fixa quatre objectius estratègics: promoure i defensar Catalunya a Europa i al món amb la internacionalització de l'economia, la cultura i el coneixement; refermar la vocació europeista i mediterrània del país; contribuir als objectius globals de pau, seguretat o drets humans, i promoure una diplomàcia més moderna i eficaç que doni suport als catalans a l'exterior. Aquests objectius es despleguen en més de cent línies d'actuació que permeten ordenar, impulsar i reforçar la política exterior de la Generalitat, a més de preveure mecanismes de seguiment i avaluació per mesurar el grau d'execució de les mesures i l'assoliment dels objectius fixats.

- L'organització i regulació de la representació de la Generalitat a l'exterior definint els mecanismes per crear o suprimir oficines sectorials i fixant la coordinació i cooperació entre les oficines sectorials i la representació de la Generalitat a l'exterior (art. 32).

D'acord amb els compromisos adquirits a les resolucions parlamentàries del debat de política general de 2013 i la Resolució sobre l'orientació política general del Govern de 2014, durant aquesta legislatura s'ha treballat per detectar els principals pols on Catalunya hauria de ser present. Això ha portat a ampliar la xarxa de delegacions del Govern a l'exterior

fins a deu i a reforçar la representació permanent a Brussel·les. Així, a principis d'aquest any es va confirmar l'obertura de les seues de Viena i Roma i durant el mes de juny es va aprovar l'obertura de les oficines al Marroc, el Vaticà i Portugal. En total cinc nous emplaçaments especialment rellevants pel seu pes, tant simbòlic com polític i econòmic.

- La creació i regulació de diferents òrgans col·legiats de coordinació, participació i seguiment de l'acció exterior i de relacions amb la UE.

La Llei estableix instruments per impulsar l'acció exterior, com el Pla estratègic d'acció exterior, que fixa les prioritats i els objectius de l'acció exterior de Catalunya a mitjà termini, i les oficines de representació a l'exterior



Resultat de la votació de la Llei d'acció exterior
Foto: Parlament de Catalunya

D'acord amb el compromís del Govern català per iniciar el desplegament de la Llei, el passat 28 d'abril es va aprovar el Decret 59/2015 que regula els òrgans previstos a la Llei i estableix que durant el mateix any 2015 es constituïran tant la Comissió Interdepartamental com el Consell d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea.

La Comissió Interdepartamental d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea, regulada per l'article 16 de la Llei, té per objectiu impulsar i coordinar les polítiques i actuacions dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i facilitar la implica-

ció dels diferents departaments en el desenvolupament del Pla estratègic.

El Consell d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea es troba regulat a l'article 17. El presideix el president de la Generalitat i és un òrgan assessor, consultiu i de participació externa, integrat per representants de l'Administració de la Generalitat, representants de les organitzacions i entitats que actuen en l'àmbit de l'acció exterior i persones de prestigi reconegut. Aquest Consell ha de permetre fomentar la cooperació del Govern amb altres entitats que duguin a terme actuacions en l'àmbit internacional.

Les seves principals funcions es troben definides a la Llei i són i) les de fer propostes d'actuació, ii) participar en l'elaboració de normes i del Pla Estratègic, iii) fomentar la cooperació del Govern amb altres entitats que duguin a terme una important acció internacional i iv) fer el seguiment de l'acció de Govern.

4.3. Estructura de les relacions entre els diferents ens, entitats i organismes, i amb els catalans a l'exterior

La Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea és, doncs, innovadora atès que dota de base legal i reforça l'execució d'actuacions que ja es duïen a terme però que des d'ara s'impulsen amb el suport de diferents òrgans de consulta que permetran treballar de manera més coordinada encara entre el conjunt d'organismes i entitats, i que té com a objectiu racionalitzar l'execució de les actuacions i afavorir la plena implicació dels diferents actors participants en aquesta acció exterior.

La Llei reforça l'execució d'actuacions que ja es duïen a terme, les impulsa gràcies al suport d'òrgans de consulta que permetran treballar més coordinadament encara, les racionalitza i afavoreix la plena implicació dels diferents actors

Desenvolupant l'article 199 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, els articles 11 i 12 de la Llei estableixen que el Govern i l'Administració de la Generalitat coordinen i

impulsen la participació, col·laboració o interlocució amb consorcis, fundacions, cambres de comerç, universitats, etc. que actuïn en aquest àmbit. El Govern és també el responsable de coordinar les accions de l'Institut Ramon Llull amb les de les delegacions del Govern a l'exterior i davant la UE. En la mateixa línia, i respectant el principi d'autonomia local, la nova Llei estableix que el Govern coordina les actuacions dels ens locals en matèria d'acció exterior i els presta suport per dur-les a terme.

La Llei dedica també una atenció especial a l'àmbit de la diplomàcia pública establint que el Govern ha de mantenir una interlocució continuada amb les entitats d'àmbit empresarial, de recerca, socials i sindicals, entre d'altres, i promoure'n la seva projecció internacional (art. 34). Aquest suport i contacte permanent i fluid es fa extensiu també a les relacions amb els mitjans de comunicació d'arreu del món, amb les comunitats catalanes a l'exterior i amb la societat civil en general (art. 35 a 40).

5. Reflexions finals

La Llei desglossa molts altres àmbits que cal considerar, com el foment a l'ajut al desenvolupament, la pau i la defensa dels drets humans (art. 13), o el suport a la internacionalització de la societat civil catalana i a les actuacions individuals, col·lectives o associatives que siguin impulsades per ciutadans catalans de l'exterior (art. 34 a 36). Aquest darrer àmbit el desplega amb més profunditat el Projecte de Llei de la comunitat catalana a l'exterior, aprovat l'abril de 2015.

Pel que fa a l'àmbit de la cooperació al desenvolupament i del foment de la pau, cal remarcar que la Llei d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea reforça el compromís polític, però no modifica la Llei 26/2001, del 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament, ni la Llei 21/2003, de 4 de juliol, de foment de la pau.

Es pot dir, en definitiva, que l'element clau que defineix aquesta Llei és la voluntat de coordinació i ordenació, dos aspectes que

resultaven totalment imprescindibles i necessaris per avançar cap a una acció exterior de qualitat i amb capacitat i potencial per ser referent a l'exterior.

L'element clau de la Llei és la voluntat de coordinació i ordenació, dos aspectes imprescindibles i necessaris per avançar cap a una acció exterior de qualitat i amb capacitat i potencial per ser referent a l'exterior

impugnats. Aquesta situació es produeix després que el Parlament de Catalunya hagués aprovat la Llei amb una àmplia majoria parlamentària i quan el Consell de Garanties Estatutàries havia dictaminat la constitucionalitat del text en resposta a la petició formulada pel Grup Parlamentari del Partit Popular.

Com ja ha expressat en múltiples ocasions el Govern català actual, malgrat aquests intents



Foto: Delegació del Govern davant la Unió Europea

Finalment, cal fer esment al fet que el passat 14 d'abril de 2015 el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern espanyol contra determinats articles de la Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. En concret, s'han impugnat els articles 1 a 9, 26 i 29 a 38 de la Llei. L'admissió a tràmit d'aquest recurs suposa que queda suspesa la vigència i aplicació dels preceptes

de frenar o aturar la presència de Catalunya al món, a la pràctica esdevé contranatural i és impossible frenar la possibilitat d'expansió de Catalunya. Tot i les impugnacions, ni les institucions ni la societat civil catalanes deixaran d'estar presents al món. En aquest sentit, el recurs del Govern espanyol contra la Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea assenyala i impugna diversos articles, però deixa la resta plenament vigents i són aquests, en definitiva, els que actualment el Govern català està desplegant i implementant a l'empara de l'Estatut.