

# A diplomacia pública para alcançar a Protodiplomacia: uma perspectiva sobre a Catalunha

*The public diplomacy to reach the Protodiplomacy: an outlook about Catalonia*

*La diplomacia pública para lograr la Protodiplomacia: una perspectiva sobre la Cataluña.*

Hugo Henrique Araújo de Carvalho\*

## Resumo

Este artigo estuda a diplomacia pública como um meio para se realizar a Protodiplomacia, termo este que define as atividades no âmbito internacional de governos descentralizados que buscam criar bases internacionais para uma futura secessão. O artigo estuda a Catalunha, passando por suas características históricas e destacando o marco temporal deste trabalho que foi a decisão da Suprema Corte espanhola em 2010 pela ilegalidade do Estatuto da Autonomia de 2006 da Catalunha, iniciando-se a secessão política. A diplomacia pública analisada foi a de Quebec, que possui três traços: identitária, institucionalizada e doméstica. No presente artigo também há uma conceitualização sobre os termos Protodiplomacia, Diplomacia Pública e Paradiplomacia Identitária. Ao final, se faz uma reflexão sobre a atuação internacional da Catalunha a partir dos traços da Diplomacia Pública verificando a corroboração ou refutação da hipótese.

**Palavras-chave:** Catalunha. Protodiplomacia. Diplomacia Pública. Nacionalismo. Secessão. Independência

## Abstract

This paper studies the public diplomacy as a method to reach the protodiplomacy, term that defines the activities in the international sphere of decentralized governments who seek to create international grounds for a secession in the future. The paper studies the Catalonia, analyzing your history features coming to the fact remarkable of this paper which was the decision taken by Spanish High Court in 2010 that forbided the Catalonia's autonomy constitution of 2006, starting, therefore, the secession. The public diplomacy analyzed was the from Quebec, which has three features: identity, institutionalized, domestic. In this paper, there is a conceptualization of the terms Protodiplomacy, Public Diplomacy and Identitary Paradiplomacy as well. At the end, there is a reflexion about the situation of Catalonia relationated to the features of

\* Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: hugodecarvalho@bol.com.br

Public Diplomacy to check the hypothesis' corroboration or refutation.

**Keywords:** Catalonia. Protodiplomacy. Public Diplomacy. Nationalism. Secession. Independence

### Resumen

Este artículo estudia la diplomacia pública para lograr la Protodiplomacia, siendo esa las actividades en el ámbito internacional de los gobiernos descentralizados que tiantan criar bases para una futura secesión. El artículo estudia la Cataluña, analizando sus características históricas y destacando el marco temporal del este documento que fue la decisión de la Suprema Corte de España em 2010

por la ilegalización del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, así empezando la secesión política. La diplomacia pública analizada fue de Quebec, que tiene tres rasgos: identitária, institucionalizada y doméstica. En el actual artículo, hay también una conceptualización de los termos Protodiplomacia, Diplomacia Pública y Paradiplomacia Identitária. Al final, se hace una reflexión sobre la atuação internacional de Cataluña, a partir de los rasgos de diplomacia pública verificando la corroboración o refutación de la hipótesis.

**Palabras Clave:** Cataluña. Protodiplomacia. Diplomacia Pública. Nacionalismo. Secesión. Independencia

## Introdução

Fazendo-se uma análise mais detalhada sobre as peculiaridades de um Estado, pode-se encontrar em alguns casos o fenômeno (ou problema) de regiões com aspirações secessionistas dentro das fronteiras de um Estado já consolidado no âmbito internacional. O ambiente acadêmico, por um tempo, tratou a questão das nações secessionistas dentro das fronteiras de um Estado sob a perspectiva de uma curiosidade histórica, não empregando empenho em análises sobre o tema (KEATING, 2001). A partir de estudos sobre um Estado como o espanhol, surge uma oportunidade de contribuir com a academia sobre tal assunto e o presente artigo procura caminhar nesta direção, ao possuir um tema de análise acerca da atuação internacional de uma região nacionalista como a Catalunha<sup>2</sup>.

Através de uma visão mais ampla, não são:

todas as regiões de um mesmo estado que desenvolvem personalidades internacionais, além disso, os governos regionais mais ativos internacionalmente (Quebec, Flandres, Valônia, Catalunha, País Basco) compartilham uma característica comum: o nacionalismo. (LECOURS; MORENO, 2001, p. 3, tradução nossa, grifo nosso).<sup>3</sup>

2. A Catalunha possui uma população de 7,5 milhões e é formada por quatro cidades: Girona, Lleida, Tarragona e Barcelona, sendo esta a sua capital (BEDINELLI, 2017).

3. But not all regions of a same state develop international personalities. Furthermore, those regional governments which have been most active internationally (Québec, Flanders, Wallonia, Catalonia, the Basque Country) share one common feature: nationalism.

Deste modo, a província canadense de Quebec e a região espanhola da Catalunha são atores ativos internacionalmente e isso é devido, em grande parte, aos seus aspectos nacionalistas. A diplomacia pública, cuja referência será a região francófona-canadense de Quebec, desenvolveu-se a partir de três traços — identitário, institucional e doméstico — para que Quebec pudesse atuar internacionalmente promovendo a identidade de uma nação. A Catalunha, objeto de estudo deste artigo, sobretudo a partir dos anos 1990, buscou não omitir a sua característica de nação dentro do território espanhol, utilizando inclusive o marketing para isso. Durante os Jogos Olímpicos de Barcelona em 1992, havia anúncios com a pergunta “Onde fica Barcelona?” visando informar ao público de que Barcelona não ficava na Espanha, mas sim na Catalunha. Em 1994, outra propaganda, desta vez um anúncio no New York Times pago pelo governo catalão, em que uma página branca com apenas um ponto indicando a cidade de Barcelona fazia a pergunta “Em qual país você colocaria este ponto?” e em algumas páginas depois havia a resposta “A Catalunha é um país da Espanha, que tem sua própria cultura, idioma e identidade” (PAQUIN, 2004).

O referendo sobre a independência da Catalunha realizado em 2017 sob forte repressão do governo central espanhol descrito no próximo tópico foi decisivo para a escolha da Catalunha como o caso de estudo deste artigo, que discute o fenômeno da Protodiplomacia, no qual as ações internacionais de regiões nacionalistas buscam criar espaço e reconhecimento na esfera internacional para uma futura secessão (DUCHACEK, 1990). Assim, em que medida uma diplomacia pública com características identitárias poderia guiar a Catalunha a alcançar a Protodiplomacia? Importante para o decorrer deste artigo, postula-se uma hipótese de que a partir do compartilhamento de uma identidade independentista catalã entre os catalães, o governo da Catalunha projeta uma imagem independentista catalã no exterior e obtém apoio doméstico para executar políticas na esfera internacional que criem base para o reconhecimento de uma futura independência da Catalunha, alcançando-se assim, a Protodiplomacia.

No próximo tópico, será feito um breve contexto histórico da Catalunha, seguido de uma apresentação dos conceitos da Protodiplomacia, diplomacia pública e Paradiplomacia Identitária, que esclarecem a prática de entidades subnacionais nacionalistas no ambiente internacional. No tópico seguinte, será analisada a atividade

externa catalã. Ao final, serão feitas as considerações finais sobre o que foi alcançado neste artigo.

## Contextualização Histórica

Apesar da Espanha não ter expandido todo o seu território — Península Ibérica — há relatos sobre as batalhas e conquistas contra os Mouros e a anexação por parte do reino castelhano dos territórios de Aragão e Navarra relatados como conquistas nacionais. Contudo, a Espanha em toda a sua formação como Estado tentou alcançar um objetivo que até mesmo nos dias atuais não obtém êxito: assimilar as identidades regionais em uma única identidade castelhana (KEATING, 2001).

Uma das razões pertinentes para essa falha foi que:

[...] a Espanha se desenvolveu desigualmente como sistema capitalista, com zonas industriais bastante consolidadas, mas com raízes muito profundas e muito diferentes uma da outra - como Catalunha, País Basco, Astúrias e depois Madri e outras —, mas também com um campo que permaneceu em grande parte inalterado nas estruturas do passado. Nosso capitalismo não se caracteriza pela força de sua indústria, mas pela predominância de capital bancário. E no campo, uma oligarquia de proprietários de terras fechada e onipotente dominou, enquanto grandes áreas do país foram debatidas na angústia das pequenas propriedades. (SOLÉ TURA, 1985, p. 27, tradução nossa).<sup>4</sup>

Uma das raízes diferentes e profundas, como citado acima, é a Catalunha. A bibliografia trata a Catalunha como “mais comercial, trabalhadora e empreendedora” (KEATING, 2001, p. 44, tradução nossa).<sup>5</sup> Alinhado a essas particularidades, a Catalunha ainda tem “uma economia diferenciada, uma trajetória de história específica, uma língua, valores culturais e um movimento de ideias.” (SOLÉ TURA, 1985, p. 32, tradução nossa).<sup>6</sup> A partir dessas passagens, nota-se que havia uma

---

4. España se ha desarrollado desigualmente como sistema capitalista, con zonas industriales bastante consolidadas, pero débéis raíces y muy diferentes entre sí — como Cataluña, El País Vasco, Asturias y más tarde Madrid y otras —, pero también con un campo que en grande parte ha permanecido inmovilizado e nlas estructuras del pasado. Nuestro capitalismo no se ha caracterizado por la fortaleza de su industria sino por el predominio del capital bancario. Y en el campo ha dominado una oligarquía latifundista cerrada y omnipotente, mientras extensas zonas del país se debatían en las angustias del minifundismo.

5. as more commercial, hard-working, and entrepreneurial.

6. económica diferenciada, una trayectoria histórica específica, una lengua, unos valores culturales e un movimiento de ideas.

relação de diferenças importantes que poderia levar a uma tensão entre uma Catalunha dinâmica e uma Castilha com um posicionamento mais fechado em relação às adversidades e mudanças (KEATING, 2001).

Entretanto, um dos pontos de elevada tensão entre o governo central espanhol e a Catalunha foi durante a Ditadura de Francisco Franco:

A vitória de Franco em 1939 significou não apenas a destruição política e física das forças de esquerda, mas também a da autonomia e do nacionalismo. Em nome da unidade da Espanha, o nacionalismo espanhol tradicional foi promovido em sua versão mais reacionária e centralista. As autonomias foram violentamente desmanteladas e iniciou-se um processo de padronização cultural, linguística e política, que buscava acabar com o problema das nacionalidades para sempre. Não se deve esquecer que as tropas de Franco trataram a Catalunha e o País Basco como território ocupado, que o uso das respectivas línguas foi perseguido e até mesmo qualquer manifestação de seu próprio folclore foi proibida. Assim, a política iniciada no início do século, quando o Exército era utilizado para combater diretamente os novos nacionalismos, culminou na derrota militar das nacionalidades, com a violenta repressão de suas línguas, suas intenções e seus símbolos, com a perseguição, a prisão e a execução de seus ativistas políticos e sindicais. Democracia e autonomia desapareceram sob a mesma repressão. Isso deixou claro que um não poderia se recuperar sem o outro. (SOLÉ TURA, 1985, p. 49, tradução nossa).<sup>7</sup>

Ao passo que a repressão franquista representou uma perseguição às nacionalidades regionais na Espanha, após a morte de Franco em 1975, a Espanha passou por um grande processo de redemocratização e descentralização de seu Estado Central, que culminou na Constituição de 1978 (XIFRA, 2009), conhecida como a Constituição dos catalães, devido à participação de constituintes como Mi-

---

7. La victoria del franquismo en 1939 significó no sólo la destrucción política y física de las fuerzas de izquierda, sino también la de las autonomías y delos nacionalismos. En nombre de la unidad de España se impulsó el nacionalismo español tradicional en su versión más reaccionaria y centralista. Las autonomías fueron desmanteladas violentamente y se inició un proceso de uniformización cultural, lingüística y política que pretendía terminar para siempre con el problema de las nacionalidades. No hay que olvidar que las tropas franquistas trataron a Cataluña y el País Vasco como territorio ocupado, que se persiguió el uso de las respectivas lenguas y hasta se prohibió al principio cualquier manifestación de Folklore propio. De este modo, la política iniciada a principios de siglo, cuando se utilizó al Ejército para combatir directamente los nuevos nacionalismos, culminó con la derrota militar de las nacionalidades, con la represión violenta de sus lenguas, sus intenciones y sus símbolos, con la persecución, el encarcelamiento y el fusilamiento de sus militantes políticos y sindicales. Democracia y autonomía desaparecían bajo la misma represión. Con ello quedaba claro que no se podría recuperar la una sin la otra.

quel Roca Junyent e Jordi Solé Tura (TORREBLANCA; VIDAL-FOLCH, 2017). À Generalitat<sup>8</sup> foi concedido o restabelecimento de suas atividades provisoriamente, adquirindo a sua efetividade no ano de 1979, com a aprovação do Estatuto da Autonomia da Catalunha. Ao idioma catalão foi dado o título de língua oficial após muito tempo de restrições (TORREBLANCA; VIDAL-FOLCH, 2017). Dessa maneira, “41 anos após a abolição das instituições nacionais e políticas da Catalunha por Franco, os catalães testemunharam a restauração de um Parlamento democraticamente eleito, Governo e Presidente.” (XIFRA, 2009, p. 69, tradução nossa).<sup>9</sup> Em áreas como a saúde, a educação e a cultura, a Catalunha possui um dos mais altos níveis de autonomia hoje proveniente da restauração de sua autonomia, o que a capacita gerenciar todas essas áreas (XIFRA, 2009).

Contudo, no mês de junho de 2010, aconteceu o fato que culminou em um dos maiores problemas políticos-institucionais da história do Estado espanhol e é o início do marco temporal deste artigo: a Suprema Corte da Espanha declarou que o Estatuto da Autonomia da Catalunha, realizado em 2006, era inconstitucional. A Suprema Corte alegou que vários artigos deste Estatuto de 2006, que postulava sobre uma nacionalidade catalã, não estavam de acordo com a Constituição da Espanha, fazendo “com que a Catalunha entrasse no caminho da secessão política.” (CALZADA, 2019, p. 813, tradução nossa, grifo nosso).<sup>10</sup> Na página seguinte, há um gráfico que ilustra um aumento do sentimento secessionista por parte dos catalães em 2010.

A partir de 2010, em todos os dias 11 de setembro — considerado o dia do nacionalismo catalão — aconteceram movimentos de massas populares indo às ruas de Barcelona e de outras cidades com gritos de “Catalunha, um novo Estado da Europa” como em 2012, “Caminho catalão para a independência” em 2013 e em 2015 com “Caminho livre para a República Catalã” (COLOMER, 2017). Porém, até para uma continuação mais abrangente deste estudo e posterior reflexão da seção final do mesmo, é necessário destacar que em 2017, aconteceram manifestações em favor da União Europeia (UE),

---

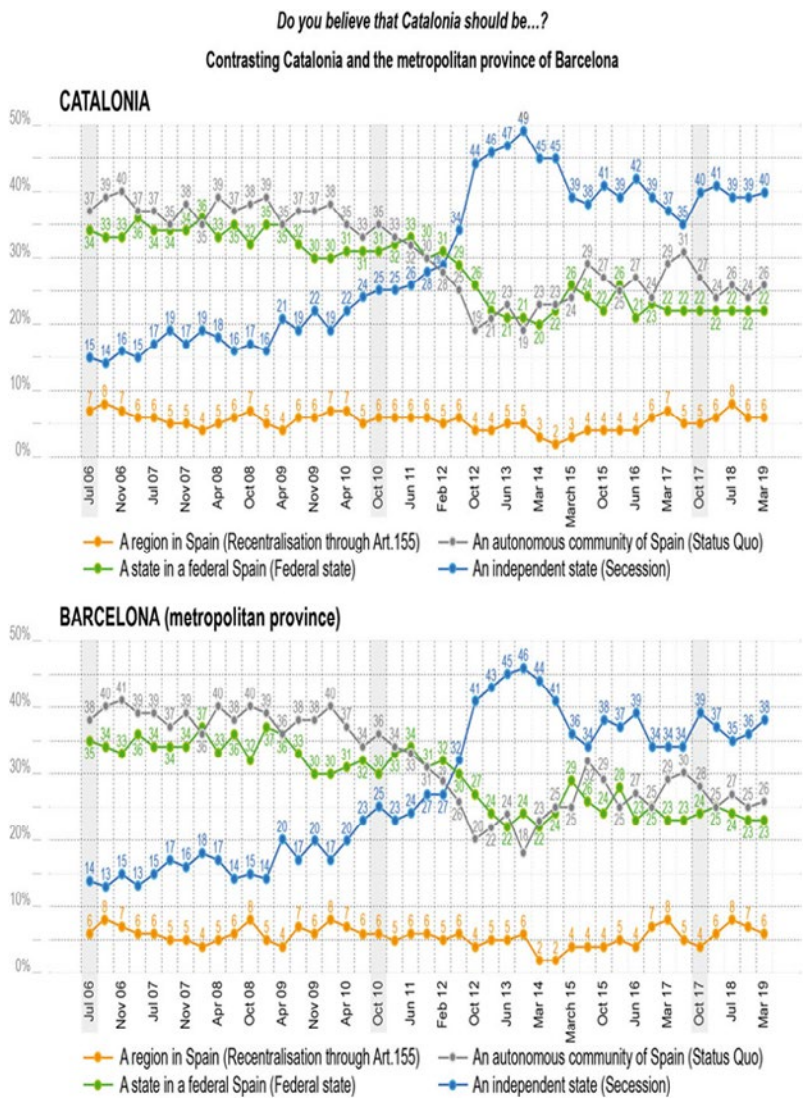
8. Nome dado às instituições políticas autônomas na Catalunha. A Generalitat é composta pelo Parlamento, pelo Presidente, pelo Conselho Executivo, a Suprema Corte e o Promotor de Justiça (XIFRA, 2009).

9. 41 years after the abolition by Franco of Catalonia’s political and national institutions, the people of Catalonia witnessed the restoration of a democratically elected Parliament, Government and President.

10. This decision set Catalonia on to the pathway of secessionist politics.

Espanha e contra a independência da Catalunha, levando cerca de um milhão de pessoas às ruas de Barcelona (EL PAÍS, 2017).

No primeiro dia de outubro de 2017, foi realizado pela Generalitat um referendo cujo resultado foi de 90% dos votos pelo sim à independência da Catalunha. Dados sugerem que o comparecimento às urnas foi de 42,3% dos 5,3 milhões de eleitores catalães aptos a votar (BBC,2017).



Fonte: CALZADA (2019, p. 809).

Em seguida, houve uma declaração unilateral de independência da Catalunha pelo Presidente da Generalitat da época, Carles Puigdemont (BENDINELLI, 2017). O governo central não aceitou o referendo e:

como uma contra-reação ao secessionismo catalão revigorada por manifestações na província metropolitana de Barcelona, uma nova centralização de máquinas nacionalistas étnicas e centradas no estado como característica histórica de longo prazo foi intensificada logo após a implementação do artigo 155 pelo governo espanhol, ao assumir o controle das principais instituições de autogoverno em 10 de outubro de 2017. O artigo 155 impôs uma administração direta na Catalunha para suspender a autonomia fornecida pela Constituição espanhola para cumprir o requisito de integridade territorial e forçar uma recentralização. (CALZADA, 2019, p. 815, tradução nossa).<sup>11</sup>

No início do ano de 2020, aconteceu na Catalunha um movimento denominado ‘Tsunami Democràtic’ (Tsunami Democrático, em português), que possuía lemas a favor do direito, da liberdade e da autodeterminação da Catalunha através de protestos sem violência (Tsunami Democràtic, 2020). Buscando atenuar as tensões entre Catalunha e governo central espanhol, Quim Torá, atual Presidente da Generalitat, e Pedro Sánchez, atual Primeiro-ministro da Espanha, realizaram uma mesa de diálogos entre o governo da Generalitat e o governo central espanhol para tratar da questão política na Catalunha em fevereiro (EURONEWS, 2020).

## Protodiplomacia, Paradiplomacia Identitária e Diplomacia Pública

Ao se estudar a atividade internacional de unidades subnacionais — cidades, Estados, províncias — é comum se deparar com o conceito da Paradiplomacia<sup>12</sup>. Entretanto, como Lecours e Moreno

---

11. As a counter-reaction to the Catalan secessionism invigorated by demonstrations in the metropolitan province of Barcelona, a further re-centralizing of state-centric and ethnic nationalistic machinery as a long-term historical feature was intensified just after article 155 was implemented by the Spanish government to take control of key institutions of self-rule on 10 October 2017. Article 155 imposed direct rule in Catalonia to suspend the autonomy provided by the Spanish Constitution to comply with the requirement of territorial integrity and to force a recentralization.

12. A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio, do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (PRIETO, 2004, p. 251).



afirmam (2001), a Paradiplomacia precisa ser reconceitualizada de modo a tratar e entender melhor o nacionalismo secessionista subestatal por uma base teórica. Essa base teórica pode ser encontrada no conceito da Protodiplomacia. O termo Protodiplomacia:

pode ser usado para descrever aquelas iniciativas e atividades de um governo não-central no exterior que introduzem uma mensagem mais ou menos separatista nas suas conexões econômicas, sociais e culturais com nações estrangeiras. Em tal contexto, a autoridade parental regional/provincial usa as suas missões comerciais/culturais no exterior para preparar a base internacional para uma futura secessão e reconhecimento de uma nova unidade soberana, como foi o caso de Quebec até 1985. (DUCHACEK, 1990, p. 17, tradução nossa, grifo nosso).<sup>13</sup>

Um conceito muito próximo da Protodiplomacia pode ser encontrado quando se estuda as atividades internacionais de unidades subnacionais que possuem uma busca pela secessão. Em 2004, Stéphanie Paquin explica o conceito da Paradiplomacia Identitária, que é:

uma paradiplomacia ou uma política externa no nível subestatal, cujo objetivo fundamental visa o fortalecimento ou a construção da nação minoritária no âmbito de um país multinacional. [...] O objetivo dos empreendedores de identidade é buscar os recursos que lhes faltam internamente, além de tentar obter reconhecimento como nação em escala internacional, um processo essencial em qualquer tentativa de construir uma nação. (PAQUIN, 2004, p. 203, tradução nossa).<sup>14</sup>

Entretanto, a própria autora explicita um ponto-chave ao afirmar que: “A paradiplomacia da identidade difere da protodiplomacia, pois seu objetivo não é a conquista da independência.” (PAQUIN, 2004, p. 203, tradução nossa).<sup>15</sup> Conforme discutido no tópico anterior, houve um referendo realizado pela Generalitat em

13. The term Protodiplomacy may be used to describe those initiatives and activities of a none of a non-central government abroad that graft a more or less separatist message on to its economic, social, and cultural links with foreign nations. In such a context, the regional/provincial parent authority uses its trade/cultural missions abroad to prepare the international ground for a future secession and recognition of a new sovereign unit, as was the case of Quebec until 1985.

14. c'est-à-dire une paradiplomatie ou une politique étrangère sur le plan subétatique, dont l'objectif fondamental vise le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational. [...] L'objectif des entrepreneurs identitaires est d'aller chercher les ressources qui leur font défaut à l'interne en plus de tenter de se faire reconnaître comme nation à l'échelle internationale, processus essentiel de toute tentative de construction de la nation.

15. La paradiplomatie identitaire diffère de la protodiplomatie en ce sens que son objectif n'est pas la réalisation de l'indépendance.

2017 com forte repressão do governo central espanhol. Assim, para a temática do presente artigo, é mais consistente com a proposta o conceito da Protodiplomacia, apesar de o conceito da Paradiplomacia Identitária ser convergente com o conceito de Duchacek.

Em acordo com a problemática deste artigo, busca-se compreender como a Diplomacia Pública pode ajudar a realizar a Protodiplomacia, na qual a primeira:

[...] como frequentemente promovida na teoria, destaca a importância de uma infinidade de atores (incluindo sub e não estatais) envolvidos, face a face assim como virtualmente, tanto nas sociedades civis estrangeiras e domésticas, na rede de política externa e na construção de coalizões de base proativa, média e recíproca a longo prazo. (HUIJGH, 2009, p. 4, tradução nossa).<sup>16</sup>

Da mesma forma que Duchacek (1990), em seu paper sobre a diplomacia pública Ellen Huijgh (2009) também ressalta que Quebec está à frente de outras entidades federativas e que o Ministério de Relações Internacionais de Quebec (MIRQ) é tido como um exemplo. Portanto, ao se pesquisar sobre o tema das atividades internacionais de entidades subnacionais, percebe-se que Quebec é uma das entidades subnacionais mais notáveis neste quesito, tornando-se assim, uma referência com relação à diplomacia pública neste artigo.

No trabalho de Huijgh (2009), a autora escreve que a diplomacia pública que Quebec exerce segue três traços — identitária; institucionalizada; doméstica — em que estes funcionam simbioticamente e que cada um possui seus próprios aspectos, além de apresentarem uma evolução cronológica.

A diplomacia pública com um traço identitário é a forma pela qual o governo de Quebec molda uma imagem sobre a identidade de Quebec e a promove nos ambientes interno e externo. Essa identidade construída pelo governo de Quebec é baseada em uma sociedade com raízes culturais francesas. Logo, através de atividades, a diplomacia pública de Quebec busca promover essa imagem muitas vezes por eventos multilaterais que demonstram e trabalham a francofonia e a sua diversidade cultural (HUIJGH, 2009).

Um exemplo disso foi a décima-segunda Cúpula da Francofonia, que ocorreu em 2008. Na ocasião, o MIRQ fomentou conferên-

---

16. as often promoted in theory, stresses the importance of a plethora of actors (including sub- and non-state) engaging, face-to-face as well as virtually, both domestic and foreign civil society in foreign policy networking and coalition-building on a proactive, medium and reciprocal long-term basis.

cias relacionadas ao significado, escopo e valor agregado da francofonia, tendo participado da Cúpula atores não estatais. Ao formular eventos com um cunho identitário com a participação de atores não estatais, a diplomacia pública acaba por envolver a opinião pública na política externa, haja visto que eventos que tratam de alguma maneira sobre a identidade de uma sociedade podem possuir um alcance regional maior como também uma maior diversidade de participantes internacionais. Desta maneira, essas iniciativas são consideradas de extrema importância para a diplomacia pública (HUIJGH, 2009). Essas “atividades de ‘colocar Quebec no mapa do mundo’ contribuem para a projeção de uma marca ‘desejada’ particular e podem estabelecer as bases para relações e redes de longo prazo.” (HUIJGH, 2009, p. 12, tradução nossa).<sup>17</sup> As relações de longo prazo para uma região com aspiração secessionista são interessantes, porque ao decorrer do tempo, a região vai fomentando uma base internacional para uma futura secessão, conforme Duchacek (1990).

O segundo traço da diplomacia pública de Quebec é a institucionalizada. Neste atributo de diplomacia pública, considera-se todas as estruturas já existentes para seu funcionamento, porém, acrescenta-se a esta estrutura uma direção. Para a execução de atividades complementares e específicas, o MIRQ institucionalizou a diplomacia pública através de estrutura, estratégia, atividades e avaliação. Um dos motivos para a sua criação foi conectar as demandas identitárias aos objetivos na esfera internacional. Assim, o MIRQ reorganizou uma série de órgãos e departamentos, sendo um dos destaques a inauguração da Divisão de Informação e diplomacia pública em maio de 2006 (HUIJGH, 2009). É natural que um departamento ou órgão seja responsável para dar uma direção à Protodiplomacia, fazendo com que a institucionalização da diplomacia pública seja necessária para uma futura independência.

O seguinte traço da diplomacia pública de Quebec é a doméstica. Nesta forma, o suficiente não é apenas fazer empreendimento multilaterais com base na cultura francesa e criar órgãos e departamentos para tornar possível a Protodiplomacia, também é “crucial para a credibilidade e eficácia da dimensão internacional da diplomacia pública, e o interesse estratégico do ministério, gerar apoio

---

17. Activities to ‘put Quebec on the world map’ do contribute to the projection of a particular ‘desired’ brand and can lay the foundations for long-term relations and networks.

doméstico para sua posição e escolhas e, assim, capacitar seus próprios cidadãos no processo de formulação de políticas externas.” (HUIJGH, 2009, p. 4, tradução nossa).<sup>18</sup>

Conclui-se que os três traços da diplomacia pública de Quebec possuem, de fato, uma simbiótica, na medida em que há uma política para a promoção de atividades sobre a raiz cultural francesa — um exemplo é a Francofonia — há um conjunto de órgãos para a operacionalização de tais atividades e há também a busca pelo apoio interno da população para tal, tornando desta maneira, a Protodiplomacia possível.

## Atuação Internacional da Catalunha

Os nacionalismos regionais buscam modos de se expressar nas esferas internas e externas, sendo sua amostra as iniciativas das unidades subnacionais procurando as agências internacionais para expressar as suas particularidades e ter êxito em suas demandas (LECOURS; MORENO, 2001). A partir da representação no exterior de regiões que têm um Poder Legislativo, como é o caso da Catalunha, percebe-se que essas representações possuem várias facetas: cultural, esportiva, econômica e política. Comparado aos contatos estrangeiros que um Estado pode ter, essas regiões possuem ainda um escopo modesto, mas ainda assim, fazem realizações importantes (CRIEKEMANS, 2010).

No ano de 2010 — marco temporal deste artigo — a Suprema Corte da Espanha considerou ilegal o Estatuto da Autonomia da Catalunha de 2006. Este Estatuto tinha, entre outros pontos, concedido a possibilidade à Catalunha de abrir as suas embaixadas no exterior (CRIEKEMANS, 2010). A abertura de embaixadas em Berlim, Londres e Nova Iorque sob a administração de José Montilla, Presidente da Generalitat de 2006 a 2010, foi, portanto, a “personificação mais evidente da diplomacia pública catalã.” (XIFRA, 2009, p. 72, tradução nossa)<sup>19</sup>. Entretanto, a diplomacia pública não se traduz apenas na abertura de embaixadas no exterior. Como citado por Huijgh (2009), a diplomacia pública pode possuir os atributos de identidade, institucionalidade e apoio doméstico para objetivos externos, sendo um destes objetivos, de acordo com este artigo, tornar a Protodiplomacia uma realidade.

---

18. It is also crucial to the credibility and efficacy of public diplomacy's international dimension, and the ministry's strategic interest, to generate domestic support for its position and choices and thus to empower its own citizens in the foreign policy-making process.

19. most evident embodiment of Catalan public diplomacy.

Em relação à característica identitária da diplomacia pública, as nações secessionistas precisam utilizar uma forma de política externa baseada em um desenvolvimento nacional que busque estabelecer redes de contato com o público no exterior, para que a região secessionista projete a sua identidade no ambiente internacional (XIFRA, 2009). Neste ponto, a Catalunha utiliza um método de ‘exportação dupla’: promovendo a cultura catalã no exterior por instituições como o Institut Català de les Indústries Culturals<sup>20</sup>(ICIC) (Instituto Catalão de Indústrias Culturais, em português) e Institut Ramon Llull<sup>21</sup> (Instituto Ramon Llull, em português), há também uma promoção simultânea e vice-versa de oportunidades para cooperações econômicas que beneficiem a Catalunha (CRIEKEMANS, 2010). Ou seja, a defesa da identidade catalã significa a sua abertura (XIFRA, 2009). Toda essa formulação de projeção da identidade catalã na esfera internacional teve grande participação do antigo presidente da Generalitat, Jordi Pujol (HUIJGH, 2009).

Sobre o aspecto de institucionalização da diplomacia Pública, a partir da política de projeção no âmbito internacional da identidade catalã iniciada pelo ex-Presidente Jordi Pujol, houve uma reestruturação da Vice-Presidência da Generalitat, que passou a ser mais institucionalizada devido à criação do Vice-ministério de Relações Exteriores (XIFRA, 2009). Sob o nome de:

Diplomacia Pública, a diretoria do Vice-Ministério de Relações Exteriores da Catalunha promove ativamente as ações de várias organizações não governamentais da Catalunha no exterior. Ao fazê-la, essa ‘gestão de oportunidades’ da diretoria deve estimular uma rede de contatos para facilitar a ação internacional, integração, e envolvimento de organizações catalãs, com um foco em esportes e turismo como uma fonte de soft power, e que fornece assistências financeiras e técnicas para uma variedade de atividades. (HUIJGH, 2009, p. 28, tradução nossa, grifo nosso).<sup>22</sup>

20. Instituto voltado para a promoção de produtos audiovisuais, músicas e artes cênicas da Catalunha (CRIEKEMANS, 2010).

21. Instituto que promove a língua catalã no exterior (CRIEKEMANS, 2010).

22. under the label of ‘public diplomacy’, the Vice-Ministry of Foreign Affairs’ directorate ‘International Promotion of Catalan Organizations’ (2006) actively promotes the actions of various Catalonian non-governmental organizations abroad.<sup>53</sup> In so doing, this directorate’s ‘opportunities management’ ought to spur a network of relationships to facilitate the international action, integration, and involvement of Catalonian organizations, with a focus on sport and tourism as the main soft-power resources, and provide technical and financial assistance to a variety of activities as well.

Uma dessas organizações catalãs cuja diretoria do Vice-ministério de Relações Exteriores busca envolver no âmbito internacional, com um foco em turismo e esporte, é a Unió de Federacions Esportives de Catalunya (UFEC) (União de Federações Esportivas da Catalunha, em português). A UFEC foi criada em 1985 com a função de reivindicar o reconhecimento das equipes esportivas da Catalunha no exterior. Conforme a diretriz da diretoria do Vice-Ministério de Relações Exteriores da Catalunha, a UFEC estabelece parcerias com organizações esportivas estrangeiras para a criação de competições em que as equipes catalãs possam participar, projetando desta forma, o nome da Catalunha no exterior (XIFRA, 2009).

O ator que mais projeta a imagem da Catalunha no exterior é o Fútbol Club Barcelona (FCB) (Clube de Futebol Barcelona, em português), que possui um significado simbólico muito grande para Catalunha. O FCB faz muitas viagens ao exterior para jogos de pré-temporada em regiões da América do Norte, América do Sul e sudeste da Ásia, sendo essas viagens, durante um determinado período, realizadas pelo patrocínio do governo catalão (XIFRA, 2009).

Nota-se que a Catalunha tenta projetar-se internacionalmente a partir da ideia de ‘país do esporte’, compreendendo que metas e objetivos a serem alcançados internacionalmente não obtêm êxito apenas por ações burocráticas. A imagem esportiva da Catalunha alcançou o seu ápice com a organização dos Jogos Olímpicos de 1992 em Barcelona, que foi realizado também pelo empenho de organizações catalãs, possibilitando que vários contatos fossem estabelecidos em diversas áreas durante a realização dos jogos olímpicos (XIFRA, 2009). A este ponto, destaca-se que “ao juntar oficiais, as organizações internacionais ajudam a ativar potenciais coalizões na política mundial.” (KEOHANE; NYE, 2001, p. 31, tradução nossa).<sup>23</sup>

Outro tema que também está relacionado ao Soft Power além do esporte é o turismo. Barcelona é uma cidade turística e, considerando-se este fato, a Generalitat utilizou o avanço de novas tecnologias de comunicação como um fator estratégico e competitivo ao levar ao exterior a marca da Catalunha como ponto turístico (XIFRA, 2009). Uma observação é que isso foi graças ao barateamento do fluxo de informações que criou oportunidades para atores, neste caso um ator descentralizado, obter êxitos em seus objetivos (KEOHANE; NYE, 1998).

---

23. By bringing officials together, international organizations help to active potential coalitions in the world politics.

O traço doméstico da diplomacia pública considera a esfera interna essencial para seus projetos internacionais. À vista disso, considera-se até mesmo a participação dos próprios cidadãos na formulação da atuação externa, conforme Huijgh (2009). Na Catalunha, há uma comunidade que reflete a atuação internacional de cidadãos: Casals (CCA) (Comunidades Catalãs no Exterior, em português). Essas comunidades são formadas por grupos acadêmicos e empresariais que são reconhecidos pela Generalitat, e seus principais objetivos são orientar os cidadãos catalães no exterior e abrir a oportunidades culturais para a própria Generalitat (XIFRA, 2009).

Sobre toda a apresentação feita até aqui relacionada à atuação internacional da Catalunha, seria interessante tentar compreender em qual modalidade de atividades internacionais registradas nos escritos de Kuznetsov (2015) a Catalunha estaria. Kuznetsov (2015) afirma que há duas categorias de discurso sobre atuação internacional de unidades subnacionais: a dimensão de Estados não reconhecidos na arena internacional/separatistas e a faceta para-diplomática da perspectiva nacionalista/cultural. Esta última trata das unidades subnacionais que em suas atividades no exterior almejam maiores autonomias políticas e econômicas pela afirmação internacional de suas diferenças culturais e linguísticas. A primeira, já trata da atuação no ambiente internacional de unidades subnacionais que buscam o reconhecimento internacional de seu Estado, o que é de significativa importância para o secessionismo.

A Constituição de 1978, como já ressaltado, devolveu à Catalunha e as outras regiões da Espanha certas autonomias para que administrassem questões políticas e culturais. Ao idioma catalão, por exemplo, foi dado o título de língua oficial. Assim sendo, reconhecimento de suas diferenças culturais e autonomia, até mesmo concedida pelo governo central e sem esforços na arena internacional, a Catalunha já possui.

Em 2019, a Catalunha abriu embaixadas na Argentina, México e Tunísia. De acordo com a declaração do Secretário de Relações Exteriores da Generalitat, “a fase de restituição com 12 embaixadas na Europa e nos Estados Unidos está completa”, e, que “iniciam uma nova fase de expansão pelos cinco continentes”, em anúncio feito à imprensa (AQUI CATALUNHA, 2019). Assim, a Catalunha se relaciona mais adequadamente à perspectiva separatista/ não reconhecida no ambiente internacional, visto que “Nossa obrigação é que a Catalunha esteja presente em todo o mundo, e que todo o

mundo possa se interessar pela Catalunha”, conforme declaração do Secretário (AQUI CATALUNHA, 2019).

## Conclusão

Um dos pontos levantados durante o decorrer do artigo foi a divisão de opiniões sobre a independência da Catalunha demonstrada em manifestações de rua pró e anti-independência da Catalunha. Este ponto é pertinente para se pensar a hipótese apresentada na seção introdutória deste artigo. Na medida em que não há um consenso em torno da independência da Catalunha, demonstrada por manifestações de rua pró Espanha e UE e pela participação de pouco menos da metade dos eleitores no referendo de 2017, não há como se pensar em um compartilhamento de uma identidade independentista catalã. Não se pode negar a importância de institutos catalães, como o de Indústrias Culturais e Ramon Llull, que ao exportar a cultura catalã atraem benefícios econômicos à Catalunha. Porém, uma coisa é exportar a marca de uma Catalunha unificada e sem atritos com o governo central espanhol, outra é exportar uma marca de uma Catalunha independente, à mercê de boicotes internacionais na área econômica arquitetados pelo governo espanhol.

Por conseguinte, a clara falta de compartilhamento de uma identidade independentista catalã entre os catalães — variável independente (VI) — acarreta diretamente na impossibilidade de projeção de uma imagem externa de uma Catalunha independente — primeiro traço da diplomacia pública — resultando na falta de atividades de cunho secessionistas na arena internacional para uma futura secessão catalã — variável dependente (VD). Se há a ausência de convergência em torno de uma independência catalã (VI), a Generalitat não encontraria espaço para qualquer tipo de apoio doméstico — terceiro traço da diplomacia pública — para atuações internacionais que estabelecessem uma base para o reconhecimento de uma futura independência da Catalunha (VD), impossibilitando a Protodiplomacia. Com a polaridade da opinião pública em torno da independência, certamente haveria um reflexo dessa polaridade nos grupos empresariais e acadêmicos que formam as Comunidades Catalãs no Exterior (Casals), traduzindo-se na falta de consenso dos cidadãos que participam da formulação da política externa catalã.

Uma realização importante deste artigo foi verificar a eficácia da simbiótica da diplomacia pública descrita por Huijgh (2009), na



medida em que, a falta do primeiro traço da diplomacia pública resultou na falta do terceiro traço da mesma: não havendo a possibilidade da Generalitat projetar uma identidade independentista na esfera internacional, não há como ter apoio doméstico para atividades internacionais por parte da Generalitat que busquem a secessão. Em relação à diplomacia pública institucionalizada, a aplicação do artigo 155 pelo Governo da Espanha inabilitaria qualquer ação por parte de qualquer órgão catalão com objetivos secessionistas, visto que na vigência do artigo o governo central assume o controle das instituições das regiões autônomas.

Conclui-se pela refutação da hipótese deste artigo, tendo-se em consideração que a falta de compartilhamento em torno de uma independência da Catalunha (VI), impossibilita executar políticas no âmbito exterior que formem uma base para uma futura nação independente (VD). Portanto, sobre o caso catalão, a diplomacia pública não é um meio para se alcançar a Protodiplomacia.

Antes de finalizar, é importante pontuar a posição do papel do governo central espanhol, visto que a situação das nacionalidades na Espanha é complexa. Se o governo da Espanha junto à Suprema Corte, hipoteticamente, concederem ao menos o direito a um referendo para a Catalunha, pode haver outras manifestações semelhantes, por exemplo, no País Basco, que possui tradições nacionalistas também. Importante ressaltar que, conforme registrado na seção do contexto histórico, a Espanha é formada por regiões com raízes muito diferentes entre si.

## Referências

AQUI CATALUNHA. **Governo da Catalunha abrirá embaixadas na Argentina e na Tunísia**. 2019. Disponível em: <https://aquicatalunha.com.br/governo-da-catalunha-abrira-embaixadas-na-argentina-e-na-tunisia/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BBC. **Referendo na Catalunha**: as muitas dúvidas geradas pela vitória do ‘sim’ à independência. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41467201>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BENDINELLI, Talita. **O que, de fato, está acontecendo na Catalunha?** Madri: El País, 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/internacional/1506329240\\_466584.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/internacional/1506329240_466584.html). Acesso em: 31 jan. 2020.

BENDINELLI, Talita. **Presidente da Catalunha declara a independência, mas suspende seus efeitos em busca de mediação**. Madri: El País, 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/10/internacional/1507639406\\_512800.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/10/internacional/1507639406_512800.html). Acesso em: 30 jan. 2020.

CALZADA, Igor. Catalonia rescaling Spain: Is it feasible to accommodate its “stateless citizenship”? **Regional Science Policy & Practice**, [s.l.], v. 11, n. 5, p. 805-820, 2019. Disponível em: <https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rsp3.12240>. Acesso em: 5 dez. 2019.

COLOMER, J. M. The venturous bid for the independence of Catalonia. **Nationalities Papers**, Washington, v. 45, n. 5, 2017, p. 950–967. Disponível em: [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/ACEF07F9AB98AD07BA360F1458EF3B67/S0090599200038241a.pdf/venturous\\_bid\\_for\\_the\\_independence\\_of\\_catalonia.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/ACEF07F9AB98AD07BA360F1458EF3B67/S0090599200038241a.pdf/venturous_bid_for_the_independence_of_catalonia.pdf). Acesso em: 01 fev. 2020.

CRIEKEMANS, David. Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. In: CRIEKEMANS, David. et al. **Regional Sub-State Diplomacy Today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 37-64.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Pana Y. **Federalism and International Relations**. The Role of Subnational Units. New York: Oxford University Press, 1990.

EL PAÍS. **Manifestação multitudinária contra a declaração de independência da Catalunha**. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/29/album/1509272679\\_208787.html#foto\\_gal\\_1](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/29/album/1509272679_208787.html#foto_gal_1). Acesso em: 31 jan. 2020.

EURONEWS. **Pedro Sánchez e Quim Torra abrem via do diálogo**. 2020. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2020/02/06/pedro-sanchez-e-quim-torra-abrem-via-do-dialogo>. Acesso em: 07 fev. 2020.

HUIJGH, Ellen. The Public Diplomacy of Federated Entities: Excavating the Quebec Model. Hague: **Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’**, 2009. Disponível em: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/2012\\_07\\_31\\_paper\\_huijgh.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/2012_07_31_paper_huijgh.pdf). Acesso em: 31 jan. 2020.

KEATING, Michael. **Plurinational democracy**: stateless nations in a post-sovereignty era. S.l.: Oxford University Press, 2001.

KEOHANE, Robert O; Nye, Joseph S. **Power and interdependence**. 3. ed. [S.l.: s.n.], 2001, Chapter 2, p. 21-33.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S Jr. Power and interdependence in the information age. **Foreign Affairs**, S.l., v. 77, n.5, Oct. 1998, p. 81-94.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy Subnational governments in international affairs**. London: Routledge New Diplomacy Studies, 2015.

LECOURS, A; MORENO L. Paradiplomacy and Stateless Nations: a Reference to Basque Country. **Unidad de Políticas Comparadas (CSIS)**, 2001, p.01–06. Disponível em: [https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog\\_9973/objava\\_56539/fajlovi/dt\\_0106.pdf](https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_9973/objava_56539/fajlovi/dt_0106.pdf). Acesso em: 12 jan. 2020.

PAQUIN, S. La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. **Politique et Sociétés**, v. 23, n. 2-3, 2004, p. 203–237. Disponível em: <https://doi.org/10.7202/010890ar>. Acesso em: 12 jul. 2020.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo. et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora das UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. Cap. 8, p. 251-282.

SOLÉ TURA, Jordi. **Nacionalidades y nacionalismo en España**: Autonomías, Federalismo, Autodeterminación. Madrid: Alianza Editorial, 1985.

TORREBLANCA, José I.; VIDAL-FOLCH, Xavier. Dez mitos sobre a independência da Catalunha. Barcelona: **El País**, 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/24/internacional/1506244170\\_596874.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/24/internacional/1506244170_596874.html). Acesso em: 27 jan. 2020.

TSUNAMI DEMOCRÀTIC. Disponível em: <https://tsdem.gitlab.io/noviolenca.html>. Acesso em: 30 jan. 2020.

XIFRA, J. Catalan public diplomacy, soft power, and noopolitik: A public relations approach to Catalonia's governance. **Catalan Journal of Communication & Cultural Studies** 1: 1, 2009, p. 67–85. Disponível em: [https://www.academia.edu/11286822/Catalan\\_public\\_diplomacy\\_soft\\_power\\_and\\_noopolitik\\_A\\_public\\_relations\\_approach\\_to\\_catalonias\\_governance](https://www.academia.edu/11286822/Catalan_public_diplomacy_soft_power_and_noopolitik_A_public_relations_approach_to_catalonias_governance). Acesso em: 10 jan. 2020.

*Recebido em: 12/02/2020*

*Aprovado em: 05/10/2020*