



# Informe

Barcelona,



Generalitat de Catalunya  
**Consell Assessor  
per a la Transició Nacional**





# La integració a la comunitat internacional

**Informe  
número 13**

---

**Barcelona,**  
28 de juliol de 2014



# Índex

1. Objecte	5
2. Sobirania i reconeixement internacional	6
2.1. La sobirania, un concepte polisèmic i canviant	7
2.2. Secessió, legalitat i dret internacional	9
2.3. Reconeixement internacional d'Estats	11
2.3.1. La condició d'Estat	13
2.3.2. Consideracions per al cas de Catalunya	14
3. Successió en matèria de tractats internacionals	15
4. La pertinença a organitzacions internacionals intergovernamentals	18
4.1. Reconeixement multilateral: formes i camins per ser membre de les OIG	22
4.2. Anàlisi de les provisions d'ingrés i de la pràctica recent de les principals OIG	24
4.2.1. Criteris i procediments per a l'adhesió al sistema de les NU	24
4.2.2. Organismes regionals paneuropeus: Consell d'Europa	37
4.2.3. Altres organitzacions que cal tenir en compte	42
4.2.4. Implicacions pressupostàries	47
5. Resum i conclusions	49



# La integració a la comunitat internacional

## 1. Objecte

L'informe té com a objecte analitzar els reptes i les estratègies en el procés de reconeixement i d'integració en la comunitat internacional d'un eventual Estat català independent.

Aquest informe en complementa d'altres<sup>1</sup> que també tracten el tema i està també relacionat amb alguns que s'ocupen de supòsits pràctics concrets.

Els objectius perseguits són:

- a) Descriure de forma succinta què és i com funciona el reconeixement internacional d'estats i extreure'n les lliçons per al cas de Catalunya
- b) Estudiar les implicacions procedimentals, derivades de la doctrina i de la pràctica, que poden afavorir el reconeixement internacional i la plena inserció, en el temps més breu possible, a la comunitat internacional
- c) Presentar criteris sobre com acarar la successió i la ratificació de tractats internacionals
- d) Recomana una estratègia i unes actuacions per tal d'afavorir, de manera progressiva, el reconeixement i la integració internacional

Aquests objectius determinen l'estructura del text, que està dividit en quatre apartats: sobirania i reconeixement internacional; successió i ratificació en matèria de tractats internacionals;

---

<sup>1</sup> Concretament, vegeu els informes del CATN: "La consulta sobre el futur polític de Catalunya", de 25 de juliol de 2013, per un cantó i "Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya", de 20 de desembre de 2013 i "Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea", de 14 d'abril de 2014, per un altre.

pertinença i reconeixement a les organitzacions intergovernamentals, i resum i conclusions.

## 2. Sobirania i reconeixement internacional

Ocupar-se de la sobirania i del reconeixement internacional vol dir, actualment, entrar en el terreny del dret internacional i de les relacions internacionals, un camp on les discussions, fins i tot les acadèmiques, tenen sempre una càrrega contextual i valorativa important.

Convé, doncs, deixar clares algunes idees des del principi. Primer, que tot el relatiu a la creació i reconeixement d'Estats és el component del dret internacional més clarament determinat per consideracions polítiques i contextuals. Segon, que no existeixen normes generals clares, unívocues i precises. Tercer, que en el cas concret de Catalunya, o d'Escòcia, un argument sovintejat, en diverses versions, és que la independència implica quasi l'ostracisme internacional, atesa la dificultat del reconeixement internacional, o, fins i tot, que és un il·lícit internacional. No és pas cert: el reconeixement, com després s'argumenta, és complex i requereix temps; a més, la independència assolida de forma pacífica i democràtica, no és pas un il·lícit. Quart, tampoc seria realista ni convenient menystenir la complexitat del tema: el teixit internacional i transnacional de la vida de les nacions, estats i societats actuals és tan gran que la creació d'un nou Estat comporta sempre resoldre la continuïtat de molts tractats internacionals. Ras i curt, el reconeixement i la integració en la societat internacional d'un nou estat és un procés complex, progressiu, que pot durar anys, i que depèn de molts factors de caràcter polític més que jurídic. Un procés, finalment, que requereix estratègia i aliances.

En coherència, l'informe es limita a plantejar dues tesis bàsiques que emmarquen la totalitat de l'anàlisi posterior. Primer, la creació de nous estats és un fenomen freqüent en la societat internacional, amb períodes especialment actius, com els anys cinquanta i seixanta del segle XX (per mor de la descolonització), o recentment, en la postguerra freda. En ambdós casos ha sovintejat la creació de nous estats, fruit de transformacions importants dels estats existents i de les relacions internacionals fins al moment dominants. Només cal recordar al respecte que aquests dos períodes marcaren els dos moments de màxima rapidesa en





- westfaliana
- domèstica o interna

La primera, la sobirania legal internacional, implica justament el reconeixement d'un estat com a tal per part d'altres estats i, en coherència, l'acceptació com a membre de la comunitat internacional. En síntesi, implica dret a tenir representació diplomàtica i a ser admès, prèvia sol·licitud i acceptació, a organismes internacionals (OIG). La sobirania westfaliana al·ludeix a la independència i autonomia de fronteres endins, un fet que el Tractat de Westfàlia (1648) sancionà, posant fi a les guerres de religió, en proclamar que “la religió del príncep era la religió del país”, que a la pràctica significà la introducció del concepte de no-ingerència en els assumptes interns dels altres països. Per tant, la sobirania westfaliana pressuposa que s'actua, amb plena convicció, com un estat, la qual cosa permet deixar palès que s'actua autònomament i sense interferència de tercers. Al seu torn, la sobirania domèstica al·ludeix a la capacitat d'un estat de bastir i controlar estructures de poder internes que funcionin de forma eficaç.

Sovintegen els exemples de països que no poden mostrar capacitat plena en els tres components o tipus de sobirania. Taiwan té sobirania westfaliana i sobirania domèstica, però no té reconeixement internacional ampli, és a dir, no disposa de sobirania legal internacional. Somàlia continua tenint sobirania legal internacional, però des de fa anys no disposa de sobirania domèstica plena i, molt probablement, tampoc de sobirania westfaliana sobre el seu territori i sobre les seves aigües territorials. I si pensem en els estats membres de la UE, és obvi que gaudeixen de sobirania legal internacional i de sobirania domèstica, però també que no tenen sobirania westfaliana àmplia, atès que el dret comunitari originari i derivat, la prevalença del dret comunitari i la presa de decisions per majoria qualificada a les institucions europees, fan que en moltes polítiques públiques els estats membres no tinguin autonomia plena per decidir i obrar.

Adicionalment, cal fer esment de dos fenòmens més. Per un cantó, la capacitat d'influència d'actors transnacionals (econòmics, polítics o de seguretat) fa temps que ha erosionat de forma generalitzada la sobirania westfaliana i interna, com la crisi econòmica actual ha fet palès fefaentment. A més, a nivell de sobirania interna, arreu sovintegen també sistemes de governança multinivell on actors governamentals subestatsals prenen decisions, o almenys influeixen en la presa de decisions, a propòsit de temes que fins fa poc a molts estats es

consideraven privatis de les autoritats governamentals centrals.

En conclusió, ben pocs estats poden demostrar avui que tenen els tres tipus de sobirania, o les tres atribucions o trets diferenciadors de la sobirania, de manera plena i exclusiva. Ningú no pot tenir sobirania plena sempre i en tot moment en el món actual. En el millor dels casos, poden aspirar a ser sobirans de forma responsable, tot governant de forma eficaç de fronteres endins i respectant les regles internacionals de funcionament.

En el cas que ens ocupa, una Catalunya constituïda com a Estat, ha de centrar-se en dos dels components o tipus de sobirania: la sobirania domèstica o interna, un requisit per ser reconegut per d'altres; i la sobirania legal internacional, tot acceptant que la vocació europea i internacional del país implica necessàriament compartir sobirania (en el sentit westfalià) per decisió voluntària.

## 2.2. Secessió, legalitat i dret internacional

Entrem ara en el terreny de la sobirania legal internacional, és a dir, en l'esfera relativa a la creació i extinció d'Estats en l'esfera jurídica internacional. Un tema cabdal, atesa la realitat dinàmica i les transformacions de tot tipus que experimenten els estats. Al·ludim a transformacions diverses: unificacions (cas de Iemen o cas de Tanzània); absorcions (cas d'Alemanya a la postguerra freda); transferències territorials (Alaska, en el passat); estats recentment creats (Timor oriental); secessions (cas de Noruega, naixement de nous estats en el territori on anteriorment només exercia les seves competències un de sol). Tots els casos plantegen sempre una qüestió, la forma de regular la responsabilitat internacional d'un territori que passa d'un estat a un altre. Es tracta de resoldre temes importants i diversos, que, com ja hem comentat, en alguns casos es tracten en altres informes, entre d'altres: quins tractats i normes internacionals de l'estat originari segueixen sent aplicables a l'estat o estats nous; què s'esdevé amb el patrimoni, deutes i actius de l'estat originari; quina és la nacionalitat o nacionalitats dels ciutadans de l'estat resultant; o saber si serien els estats resultants responsables internacionals de fets il·lícits comesos per l'estat originari.

Tot i que durant els darrers cinquanta anys han existit dos moments amb una gran presència de transformacions estatals d'aquest tipus, la descolonització i la postguerra freda, la regla segueix essent, també ara, la inexistència de normes clares, unívokes i precises. I no és

que no s'hagin buscat, atès que el dret internacional aspira a la màxima estabilitat en les relacions internacionals i parteix del principi de continuïtat en la identitat i normes aplicables en la successió d'estats. En síntesi, es pressuposa que, malgrat els canvis que pugui experimentar un estat (que podrien afectar la població, el govern i el territori) aquest continua existint. Tanmateix, la realitat és diversa, com ens recorden casos recents en la postguerra freda: no-continuïtat en el cas de Txecoslovàquia (secessió acordada); continuïtat de Rússia en el cas de la implosió de la Unió Soviètica; continuïtat de la República Federal Alemanya arran de l'absorció de la República Democràtica; o no-continuïtat de Iugoslàvia arran de la seva fragmentació.

La creació i extinció d'estats, la successió d'estats, es poden produir en diversos supòsits i de diverses maneres, però el que ens interessa ara és el supòsit de secessió, de creació a partir d'un altre estat, anomenat estat matriu, al qual prèviament es pertanyia. A la pràctica trobem casos molt diferents de secessió, procedents de processos de descolonització, d'acords, de guerres internes o internacionalitzades, entre d'altres. Pel que fa a la forma de produir-se, existeixen dos grans casos: acordada o unilateral.

Cal insistir en una afirmació contundent: la secessió no està prohibida *per se* en el dret internacional, ni és tampoc legal *a priori*, com ja vàrem mostrar en l'informe sobre "*La consulta sobre el futur polític de Catalunya*"<sup>2</sup>, en ocupar-nos de l'opinió consultiva sobre Kosovo. Altrament dit, es considerarà legal o il·legal cas per cas i, en fer-ho, sovint es partirà de consideracions pragmàtiques, per la qual cosa, a la fi, acabarà considerant-se legal allò que ha esdevingut normal, allò que s'ha consolidat. A la pràctica, la comunitat internacional no ha condemnat, de forma general, la major part de casos de secessió. Amb més precisió, només ha considerat il·legals casos en què la secessió implicava la violació d'una norma imperativa o de *ius cogens* del dret internacional. En posarem dos exemples. Primer, quan durant l'ocupació japonesa de Manxúria, abans i durant la II Guerra Mundial, el Japó creà un estat fictici com Manxukuo, que va rebre la condemna explícita de la Societat de Nacions. Segon, quan la minoria blanca de Rhodèsia del Sud, colònia britànica, declarà unilateralment la independència del Regne Unit i creà un estat amb un règim semblant al de l'apartheid sud-africà, la comunitat internacional mai no va reconèixer aquell estat.

Cal assenyalar, també, que tampoc es pot afirmar, a partir del dret internacional si més no,

---

<sup>2</sup> Vegeu l'informe del CATN: "*La consulta sobre el futur polític de Catalunya*", de 25 de juliol de 2013



que una declaració unilateral d'independència sigui il·legal, tot i que pugui contradir de forma clara el dret intern de l'estat matriu on es produeix, com va recordar la Cort Internacional de Justícia en el dictamen sobre la declaració unilateral d'independència de Kosovo. I no és il·legal perquè no existeix una norma internacional que prohibeixi explícitament aquesta conducta.

En resum, el procés de creació d'un nou estat, a partir de la secessió es consolidarà o no com un fet pràctic. Res no està predeterminat d'antuvi. Per tant, la seva legalitat, fora d'alguns supòsits excepcionals, dependrà de consideracions polítiques i de l'acceptació progressiva de la comunitat internacional. Naturalment, la forma com es produeixi el procés de secessió –si s'han produït o no intents d'acords interns–, el fet de disposar o no d'aliats interessats en el reconeixement del nou estat, o d'altres consideracions pragmàtiques, seran cabdals per al reconeixement i la integració, més o menys ràpida i plena, en la comunitat internacional. Altrament dit, que la secessió no sigui *a priori* ni legal ni il·legal, no implica que no sigui important la forma com es produeix, les raons que la justifiquen i el treball de creació de confiança i d'interessos compartits per tal d'assegurar que la comunitat internacional no tingui cap dubte que la nova entitat compleix els requisits i condicions propis d'un estat. Tot plegat condiciona i afavoreix el fet que, progressivament, se'l reconegui com a tal. La rapidesa del reconeixement internacional, que ara es tractarà, depèn en gran mesura de la forma, moment i preparació de la creació del nou estat i de la relació amb l'estat matriu.

## 2.3. Reconeixement internacional d'Estats

Ara es tractarà el problema de fons: com, quan i per què es reconeixen internacionalment els estats. Com ha afirmat Stefan Talmon, després de la divisió de l'antiga República Socialista Federal de Iugoslàvia, el tema del reconeixement en el dret internacional quedà mig adormit fins que al febrer de 2008 la declaració unilateral d'independència de Kosovo el reviscolà, atès que en sis mesos aconseguí el reconeixement de 51 estats (octubre de 2008)<sup>3</sup>.

A partir d'aquell moment, el tema del reconeixement internacional recobrà interès teòric i

---

<sup>3</sup> Stefan Talmon, "Recognition of States and Governments in International Law", a *Azerbaijan in the World* (Azerbaijan Diplomatic Academy Biweekly Newsletter). Vol. 1, núm. 19, novembre 2008, pàg. 7-10.

pràctic. El terme “reconeixement” tenia ja en les relacions internacionals i en el dret internacional diferents significats, que s’han complicat a més per les noves significacions que la reflexió teòrica i doctrinal ha anat afegint. Aquestes significacions s’han expressat sovint mitjançant adjectius: “reconeixement *de facto*”, “reconeixement diplomàtic”, “reconeixement *de iure*”, entre d’altres. Addicionalment, existeix un debat antic i llarg, de més d’un segle de durada, entre dues escoles de pensament filosòfic i jurídic sobre el reconeixement, anomenades respectivament “constitutiva” i “declaratòria”. La primera considera que un Estat només esdevé realment una entitat estatal quan gaudeix del reconeixement; mentre que la segona estableix que l’Estat ho és en virtut de la possessió dels atributs i criteris legals per ser considerat com a tal i l’exercici real d’aquests atributs, amb independència del reconeixement d’altres estats. Ambdues es relacionen a la pràctica, mostrar que s’és realment un estat (complir els criteris legals) és una condició necessària, encara que no suficient, per a la integració plena en la comunitat internacional, que exigeix reconeixement ampli.

El tema cabdal, però, continua sent el mateix: el reconeixement és un acte unilateral exercit pel govern de l’estat X, que reconeix un altre estat Y com a tal. I és un acte unilateral perquè el dret internacional no obliga els estats al reconeixement dels altres estats. El reconeixement és un acte volitiu, pel qual un estat proclama i accepta que una entitat política determinada és també un estat. Tanmateix, això no significa que sigui un acte estrictament polític, discrecional, que expressi simplement una opinió sobre l’estatus legal d’una entitat o (en el cas dels governs) autoritats. És un acte lliure, certament en part discrecional, però que genera efectes jurídics.

El reconeixement pot fer-se de formes diferents: de manera explícita, amb un acte jurídic i formal de reconeixement; de manera tàcita, tot establint relacions diplomàtiques o votant favorablement l’ingrés d’un estat determinat en una organització intergovernamental.

En qualsevol cas, l’element central és doble: l’exercici favorable de la voluntat de cada estat (reconeixement) i el compliment dels requisits i costums considerats imprescindibles per a ser un estat. I en el cas de la pertinença o adhesió a una organització internacional, complir les condicions que el tractat constitutiu i les normes derivades estableixin per acceptar un nou estat membre i disposar de prou vots per poder ser reconegut i, si n’existeix la possibilitat, evitar el vet.

## 2.3.1. La condició d'Estat

Com a mínim, des de principis del segle XX, la teoria general de l'Estat, parla de tres atributs o elements constitutius de "l'estatalitat": una població, un territori determinat i una autoritat pública eficaç que organitzi la població i el territori. Tot i les crítiques conceptuals sovintejades a un enfocament "fàctic", el cert és que continuen sent els elements cabdals per definir què és un estat, complementats amb la necessitat que l'autoritat pública asseguri la sobirania interna i l'externa (la que s'ha anomenat westfaliana).

La concreció pràctica d'aquesta noció "d'estatalitat" més important són els anomenats criteris o principis de Montevideo (Convenció Interamericana sobre els Drets i Deures dels Estats, 1933). Concretament s'estableix que cal tenir:

- població permanent
- territori definit
- govern, amb autoritat clara sobre aquesta població i aquest territori
- capacitat d'entrar en relació amb d'altres Estats

Segons el corrent doctrinal dominant, els tres primers criteris són els que asseguren "l'estatalitat" (en sentit estricte, doncs, requisits), mentre que el quart és simplement una condició per al reconeixement; altrament dit, una conseqüència de ser un Estat i no una precondition. En tot cas, és un mer tecnicisme: a la pràctica cal complir els 4 criteris o principis fixats per la Convenció de Montevideo. I això sol implicar contactes previs i negociacions.

Pel que fa a la UE, en l'àmbit de la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC), es va adoptar una posició comuna dels ministres d'Afers Exteriors en l'inici de la postguerra freda. El 16 de desembre de 1991 acordaren els requisits dels nous estats per poder ser objecte d'un reconeixement formal. Aquesta posició precisa que cal respectar les disposicions de la Carta de les Nacions Unides, l'Acta Final de Hèlsinki i la Carta de París per una Nova Europa; garantir els drets de les minories i d'altres grups d'acord amb els compromisos subscrits en el marc de l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE); respectar la inviolabilitat de les fronteres, que només podran ser canviades per mitjans pacífics i de comú acord; acceptar els compromisos pertinents en matèria de desarmament,



de no-prolifерació nuclear i de seguretat i estabilitat regional; mostrar el compromís de solucionar per via d'acord totes les qüestions relatives a





especialment important elaborar una sistematització creïble dels valors afegits i dels avantatges comparatius que el nou estat pot aportar a la comunitat internacional.

- Tingui ben present, i comuniqui a la població, que el procés de reconeixement és sempre progressiu, per raons polítiques i també tècniques, i que la seva culminació exigeix temps.
- Eviti les demandes prematures, sobretot, en el cas del reconeixement multilateral i tingui en compte “cas per cas” els eventuais efectes de “vots grupalment orientats”<sup>4</sup>.

### 3. Successió en matèria de tractats internacionals

La successió d'estats és un àmbit que presenta poques normes totalment establertes i àmpliament acceptades, com ho mostra el fet que dos tractats internacionals que la regulen, la Convenció de Viena sobre successió d'estats (1978) i la Convenció de Viena sobre successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes (1983) o bé no estan en vigor (Convenció de 1983) o han estat ratificades per un nombre molt reduït d'estats (Convenció de 1978)<sup>5</sup>. Per tant, el tema no està subjecte a una regulació internacional obligatòria per a tots els estats membres de la comunitat internacional.

D'això es deriva que, en el cas de Catalunya, i atès que no se sap si l'escenari després de la independència serà de col·laboració o de no-acord, s'hauran d'explorar, i segurament emprar, diverses vies o procediments per establir tot el relatiu a la successió. L'informe procedeix en aquest apartat ocupant-se primer de la clàusula formal de recepció del dret internacional; després tracta les regles de successió i ratificació dels tractats previstes a la

---

<sup>4</sup> S'al·ludeix a votacions compartides per tots o la majoria de membres d'una organització internacional a propòsit d'un tema, mitjançant una decisió tàcita o expressa. Si el nombre de membres és important, com s'esdevé en la Conferència Islàmica, per exemple, pot tenir impacte significatiu en determinades votacions.

<sup>5</sup> Va entrar en vigor el 6 de novembre de 1996. Espanya no l'ha ratificada.

Convenció de 1978 i reflecteix alguns comentaris doctrinals al respecte. I, finalment, s'analitza el tema dels tractats.

La primera mesura que hauria d'adoptar un eventual Estat català independent seria la d'establir una clàusula formal de recepció del dret internacional en la llei constitucional provisional, com ja hem dit a l'informe sobre el procés constituent<sup>6</sup> d'aquest Consell. La clàusula hauria de declarar que els principis i les regles generals del dret internacional, especialment en matèria de drets fonamentals, es consideren part integrant del dret de Catalunya.

Pel que fa a la successió de tractats, cal considerar diversos supòsits, atès que la Convenció de Viena de 1978 preveu unes regles rellevants, tot i no ser una regulació internacional obligatòria per a tots els estats de la comunitat internacional. En primer lloc, i de forma general per als estats fruit de la descolonització, es preveu la regla de la "tabula rasa": els estats successors no estan obligats a mantenir en vigor un tractat o passar a ser-ne part pel sol fet que en el moment de la successió el tractat estigués en vigor pel que fa al territori al qual es refereix la successió d'estats (art.16). La pràctica avala la tesi segons la qual un estat successor no assumeix automàticament els drets, obligacions i poders de l'estat predecessor. En segon lloc, això es presenta en la Convenció com una llibertat d'opció, com una elecció possible. Altrament dit, com un dret de l'estat successor de participar i, per tant, d'aplicar els tractats multilaterals sense haver d'adherir-s'hi o ratificar-los novament (art 17).

En tercer lloc, situats ja fora dels casos de descolonització, la regla general en el supòsit de la separació d'estats és la de la continuïtat de les obligacions convencionals, per tal de preservar-ne l'estabilitat, malgrat que es preveuen excepcions i matisos. Concretament, en el cas de la separació de parts d'un Estat es preveu que:

- els tractats en vigor en el moment de la successió continuïn en vigor en la resta del territori de l'estat predecessor, en cas que segueixi existint (art. 35)
- els tractats en vigor en el moment de la successió continuïn en vigor respecte de cada estat successor (art. 34)

En els casos en què s'aplica el principi de continuïtat, la notificació de successió s'utilitza per

---

<sup>6</sup> Vegeu l'informe del CATN: "El procés constituent", de 14 de juliol de 2014

confirmar expressament l'acceptació d'aquest principi, que va en la línia de preservar la seguretat jurídica i l'estabilitat de les relacions internacionals.

Cal assenyalar, en quart lloc, que la principal excepció és que les regles esmentades de la Convenció de Viena no s'aplicaran, al contrari, si hi ha acord entre les parts. Té especial interès la principal clàusula de flexibilitat, que estableix que la continuïtat no s'aplicarà quan "es desprengui del tractat o consti d'altra forma que l'aplicació del tractat respecte de l'estat successor seria incompatible amb l'objecte i la finalitat del tractat o canviarien radicalment les condicions de la seva execució" (art. 34 i 35).

Per al cas de Catalunya resulta també d'interès recollir el que va assenyalar el gener de 1992 el Comitè d'Assessors Jurídics per al Dret Internacional Públic (CAHDI) en relació amb les qüestions de successió d'estats a Europa<sup>7</sup>. Digué, concretament, que existeix una tendència a favor de la continuïtat dels tractats en vigor, però que existeixen opinions diferents sobre la qüestió de saber si han de continuar automàticament o sobre la base del consentiment de les parts implicades. En tot cas, consideraven necessari acarar el tema amb un enfocament pragmàtic i amb diàleg entre les parts.

En conclusió, la pràctica existent és diversa i fins i tot contradictòria. A més, els casos concrets mostren que les solucions no responen a consideracions jurídiques, sinó sobretot a consideracions pragmàtiques i d'oportunitat, la qual cosa fa difícil la deducció de regles generals. Aquesta és la raó que explica que la regulació de successió sigui un treball inacabat, sotmès a un desenvolupament progressiu, raó per la qual la Convenció no pot considerar-se un text acceptat de forma genèrica per la comunitat internacional. Tanmateix, als efectes del present informe hom pot sostenir que imperen uns principis que es poden resumir així: la successió ha de conduir a un resultat equitatiu, partint de la llibertat dels estats interessats per fixar a través de l'acord aquest resultat equitatiu. I, finalment, també es pot afirmar que totes les parts que participen en la successió han de respectar les normes imperatives de dret internacional general, i en particular, les relatives al respecte als drets fonamentals de la persona i als drets dels pobles i de les minories.

Pel que fa a la conducta a recomanar en el cas de la successió en matèria de tractats per a una eventual Catalunya independent, seria convenient combinar dues estratègies:

---

<sup>7</sup> CAHDI, Committee of Legal Advisers on Public International Law, Consell d'Europa, 92/26.



- Iniciar una negociació, a partir d'una anàlisi pormenoritzada cas per cas, per confirmar o no la continuïtat en els tractats dels quals és part Espanya, distingint diferents grans tipus de tractats. Cal tenir present que parlem de milers de tractats internacionals.
- Subscriure, independentment del resultat del que es diu a l'apartat anterior, una bateria de tractats d'especial rellevància en matèria de: codificació del dret internacional<sup>8</sup>; protecció internacional dels drets humans<sup>9</sup>; dret humanitari<sup>10</sup>; matèria econòmica i fiscal<sup>11</sup>; o de dret internacional privat, com els relatius a adopció internacional, legalització de documents o propietat intel·lectual i industrial.
- Endegar, segons el que l'Informe comenta a l'apartat 4, el procés d'adhesió, per fases, als diversos tractats que permeten l'adhesió a diversos organismes internacionals intergovernamentals.

## 4. La pertinença a organitzacions internacionals intergovernamentals

Les organitzacions internacionals intergovernamentals (OIG) tot i ser relativament recents en les relacions internacionals, sorgides a principis del segle XIX inicialment en àmbits tècnics com la navegació fluvial o les comunicacions postals o telegràfiques, s'han desenvolupat molt durant aquests dos segles. Avui n'existeixen milers i abasten tots els àmbits de la vida internacional. Han esdevingut tan importants que alguns autors consideren que mai no

---

<sup>8</sup> Conveni de Viena sobre el dret dels tractats, per exemple.

<sup>9</sup> Pacte internacional relatiu als drets civils i polítics, Conveni sobre la prevenció i la repressió del crim de genocidi o el Conveni internacional sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació racial o els textos bàsics del sistema europeu de protecció dels drets humans.

<sup>10</sup> Conveni (I) de Ginebra per a la millora dels ferits i els malalts de les forces armades en campanya; Conveni (II) de Ginebra per a la millora de les condicions dels ferits, els malalts i els naufragats de les forces armades a la mar, etc.

<sup>11</sup> Per exemple tractats per regular la doble imposició.



havien tingut un paper tan central en la vida internacional com ara<sup>12</sup>, com mostra la importància reguladora de les quasi 250 organitzacions intergovernamentals de tipus “convencional”<sup>13</sup>. Altrament dit, fan moltes més coses que, simplement, executar acords establerts pels seus estats membres: prenen decisions que afecten tots i cadascun dels racons o punts del planeta i, per tant, la vida dels seus habitants. Finalment, moltes de les competències, funcions i activitats d’aquests centenars d’OIG “convencionals” s’ocupen de temes vinculats amb la sobirania interna o domèstica, és a dir, de competències que fins fa ben poc hom considerava privatives dels governs nacionals. D’aquí la seva transcendència en el procés d’integració d’un nou estat en la comunitat internacional.

Als efectes del present informe, cal recordar simplement tres coses sobre la definició, la tipologia i el funcionament i grau d’autonomia de les OIG respecte dels Estats, que han estat els actors clau de la seva gènesi. Primer, quant a la definició, per parlar d’una OIG cal que tingui almenys tres estats membres, que existeixi un document jurídic vinculant de creació, i que disposi de seu i d’una estructura mínima, la qual cosa les diferencia de les “conferències diplomàtiques” i dels “grups d’amics”<sup>14</sup>.

En segon lloc, pel que fa a la seva tipologia, hom sol distingir entre organitzacions potencialment universals (tot estat pot demanar la seva adhesió) o bé geogràficament o funcionament restringides (en funció dels límits derivats de l’espai definitori o dels temes tractats. Quant a les seves competències, hom sol distingir entre OIG especialitzades (econòmiques, financeres, de seguretat, de comunicacions, culturals, científiques, tecnològiques...) i de competències generals (com les NU o molts organismes regionals). Cal dir també que algunes organitzacions, tot i tenir restriccions derivades del seu àmbit

---

<sup>12</sup> Michael Barnett/Martha Finnemore, “Rules for the World. International Organizations in Global Politics”, Cornell University, 2004.

<sup>13</sup> Union of International Associations (ed), “Yearbook of International Organizations 2011-2012”, Munich, K.G. Saur, 2012.

<sup>14</sup> Cal recordar que les conferències diplomàtiques, molt rellevants a l’època de l’Europa del Concert de Nacions (Congrés de Viena, 1815), són agrupacions informals d’Estats, justament per no tenir tractat fundacional ni institucionalització organitzativa, tot i la seva persistència i importància. Podem esmentar, actualment el G-8 o el G-20. Pel que fa als anomenats “grups d’estats amics”, són molt habituals, bé per donar suport a iniciatives del Secretari General de les Nacions Unides o a d’altres OIG, bé per impulsar processos de pau o, també, per al seguiment i impuls de determinats temes.

geogràfic o funcional, permeten l'adhesió de membres "forans" (en sentit estricte), bé com a membres de ple dret, bé com a observadors.

Finalment, pel que fa al seu funcionament com a organitzacions, cal tenir present, almenys, la seva autonomia, el seu poder, les eventuais disfuncions i els processos de canvi a què estan sotmeses. Quant a l'autonomia respecte dels estats que les han creat i en són membres, cal dir que, tot i no ser mai plena fins ara, és sovint considerable, com a resultat de les competències i funcions inicials (altrament no podrien ser eficaces) i, sobretot, de la seva evolució. Això explica, naturalment, que les OIG siguin arenes de confrontació i de cooperació entre els estats membres, que malden per fer prevaldre les seves visions i interessos de política exterior i, alhora, han de veure com les negociacions i arranjaments entre els membres retallen sempre el seu marge de maniobra. Pel que fa al poder, les OIG tenen dues grans fonts: la primera, la derivada dels seus recursos, bàsicament materials i informatius; la segona, cada cop més important, la que prové de la forma com usen la seva autoritat per orientar accions d'altres actors i crear realitat social, tot donant sentit, creant agenda, i, en particular, transformant la informació en coneixement<sup>15</sup>. Especialment important ha estat el paper d'algunes OIG en la conformació del creixent consens sobre la necessitat d'acabar l'agenda, cada vegada més interrelacionada, de pau, seguretat, desenvolupament i drets humans en termes de béns col·lectius globals. El tercer aspecte, menys positiu, està relacionat amb les eventuales disfuncions que generen tant els estats membres, intentant patrimonialitzar les agendes d'algunes organitzacions, com les burocràcies, i també els paradigmes compartits per les comunitats de coneixement i de pràctica habituals en els entorns de les OIG. El quart element és el de les dinàmiques i processos de canvi, que un estat que s'integra a la comunitat internacional és cabdal que conegui i entengui. Les dinàmiques de canvi, i de continuïtat, poden procedir de les pressions dels estats i dels decisors polítics, de les burocràcies i aparells organitzatius interns, i de les pressions del context, incloent-hi les derivades de la societat civil i de diversos grups de pressió i d'incidència política.

De tot plegat, atès el caràcter pràctic i orientador de decisions polítiques del present informe,

---

<sup>15</sup> En aquest sentit, les OIG són instruments cabdals per crear comunitats de coneixement o comunitats epistèmiques, que, com ja va mostrar Peter Haas als anys 90, ajuden a difondre problemàtiques, a crear agenda i a generar consensos sobre cursos d'acció, polítiques públiques i béns globals.

hom pot derivar una conclusió clara: pertànyer a les OIG és un camí imprescindible per al reconeixement internacional i per a l'efectiva integració en la comunitat internacional. A més, per entendre millor què fan les OIG, en quines convé ser, per on començar i amb quina estratègia, cal estudiar i entendre què són les OIG, una a una o bé establint tipologies per afinitats. Finalment, convé pensar quin és el millor moment i la millor estratègia per preparar l'ingrés, quin valor afegit té aquella organització per al nou Estat i què podem aportar específicament, en termes de comunitat de coneixements i de pràctica, d'experiència acumulada i de bones pràctiques contrastades.

En aquest sentit, s'avancen alguns criteris a considerar:

- Començar per recordar la ja esmentada recepció en el dret intern de Catalunya, com a part de la norma constituent provisional, dels principis, valors i normes del dret internacional, afegint un esment específic al suport i compromís amb el multilateralisme.
- Endegar el reconeixement per OIG en què els seus estats membres no tenen possibilitat de vet, amb alt valor simbòlic –com el Consell d'Europa– o que tenen procediments d'adhesió menys difícils.
- Posar en el centre de l'estratègia la vocació secular d'internacionalització, foment de la pau i de la solidaritat internacional i recerca de relacions comercials i culturals lliures i responsables de la societat catalana, entesos com valors afegits, que formen part del moll de l'os de la política exterior.
- A l'hora de prioritzar, establir diverses fases i etapes, combinant en cadascuna d'elles la recerca de l'ingrés a OIG polítiques, socials, culturals, de drets humans, econòmiques i de seguretat ciutadana.
- Concertar l'estratègia, i si és possible establir un full de ruta compartit, amb els diversos actors privats i públics, aprofitant la tradició i força de la presència internacional de la societat civil catalana i les múltiples pràctiques de diplomàcia pública en el terreny de la cooperació al desenvolupament, la pau, el benestar, els drets humans, la cultura i l'esport.
- Ajornar, en el període de transició, les demandes d'ingrés a organitzacions internacionals que no tinguin prou consens polític a Catalunya.

## 4.1. Reconeixement multilateral: formes i camins per ser membre de les OIG

Com ja ha estat dit, el reconeixement multilateral, és a dir, el reconeixement per part d'organismes internacionals, és un element cabdal, que condiona la pròpia consideració com a estat i, per tant, és part essencial del reconeixement com a membre de ple dret de la comunitat de nacions.

Més enllà de les consideracions generals ja fetes, l'informe se centrarà en les formes d'adhesió o vies d'adquisició de la condició de membre de les organitzacions internacionals intergovernamentals (OIG).

Abans, però, convé fer una afirmació general sobre el sentit de la progressiva universalització i creixent ordre del sistema internacional, que féu un pas gegantí a principis dels anys setanta en ocupar la República Popular de la Xina el lloc a les NU que abans havia ocupat Taiwan, al qual ha seguit la proliferació de milers d'OIG de diferent abast i competències. Tot plegat cerca facilitar la tasca dels estats, de les societats i de les persones en un món creixentment globalitzat i necessitat de mecanismes d'ordre i d'actuació internacionals i globals. Així les coses, la pertinença al sistema multilateral, seguint les regles previstes, d'un nou estat que manifesta formalment voler ajudar a millorar els mecanismes d'ordre i de governança internacional, només pot ser vist com un element positiu. Les dificultats per accedir-hi, incloent-hi vetos o construcció intencional de minories de bloqueig, de cap de les maneres poden ser considerades bones per al conjunt del sistema, independentment del legítim dret dels estats interessats a fer-ho. Seria simplement i pura una actuació política impulsada per motius interessats, res derivat d'il·lícits o de persecució de l'interès global de la societat internacional. Aquesta possibilitat explica que, en analitzar els procediments concrets d'admissió de cada OIG, ens referim a temes com vetos o minories de bloqueig.

En termes conceptuals i acadèmics, existeixen tres grans maneres d'esdevenir membre d'una OIG:



- mitjançant un procés formal d'adhesió<sup>16</sup>
- a partir d'un simple acte unilateral<sup>17</sup>
- mitjançant la successió, en el marc d'una provisió expressa en el tractat regulador de l'organització o bé com a resultat d'una negociació específica<sup>18</sup>

Per tant, llevat de les excepcions que posteriorment s'assenyalaran, la regla genèrica és el procediment d'adhesió formal, que, al seu torn, mostra una gran heterogeneïtat. Tanmateix, malgrat aquesta heterogeneïtat, hom pot distingir dos grans supòsits per als procediments formals d'adhesió com a nou membre d'una OIG:

- organitzacions amb procediments d'admissió restrictius i complexos
- organitzacions amb procediments relativament oberts i senzills

En el primer cas, les restriccions deriven de sistemes de presa de decisions per unanimitat, que permeten vet. Un segon cas és el de sistemes amb majories ponderades o qualificades tan significatives que faciliten diverses minories de bloqueig. En aquest darrer cas, és recomanable fer una anàlisi acurada, inclosa una prospecció informal a determinats membres, abans de procedir a sol·licitar l'ingrés. En el cas d'organitzacions amb procediments relativament oberts, es tracta de sistemes de presa de decisions que no permet el vet o una petita minoria de bloqueig, d'aquí que es considerin organitzacions amb procediments oberts, tot i que en alguns casos el procediment, administrativament parlant, pot ser feixuc o lent. Cal assenyalar, addicionalment, que algunes OIG tenen, a més de procediment formal, costums i procediments particulars, per exemple competències per adaptar el procediment estàndard a casos singulars. Això s'esdevé, per exemple, en les

---

<sup>16</sup> Per exemple, en les institucions derivades dels acords de Bretton Woods.

<sup>17</sup> Actualment, l'adhesió mitjançant un simple acte unilateral, abans habitual en OIG tècniques, té com a exemple significatiu l'Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual (OMPI, sigles en català, WIPO, en anglès, [www.wipo.int](http://www.wipo.int)), un organisme especialitzat amb un paper cabdal ara. La resta d'OIG ha anat canviant el seu mecanisme i adoptant, com s'esdevé en la Unió Internacional de les Telecomunicacions (UIT, en català; ITU, en anglès [www.itu.int](http://www.itu.int)) processos formals.

<sup>18</sup> Pel que fa a la provisió expressa, el cas més significatiu és només el de la Cort Permanent d'Arbitratge ([www.pca-cpa.org](http://www.pca-cpa.org)), que permet ser-ne membre per via de successió encara que vinculat a la pertinença de l'Estat en qüestió a les NU. KG Bühler, "State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism", L'Haia, Kluwer Law International, 2001.



institucions derivades dels acords de Bretton Woods (Fons Monetari Internacional (FMI); Banc Mundial (BM), o, amb més precisió, Grup del Banc Mundial)-, el fet que en alguns casos ha permès precedents d'accés a la condició de membre a partir de la successió d'estats.

Per tant, atesa la dificultat d'establir regles genèriques, s'opta per classificar les OIG en grans categories, relativament discrecionals, i procedir-ne a l'estudi, parcial, per grups i casos.

## 4.2. Anàlisi de les provisions d'ingrés i de la pràctica recent de les principals OIG

S'han dividit les principals OIG analitzades en tres grans categories als efectes d'aquest informe:

- sistema de les Nacions Unides
- organismes regionals de tipus paneuropeu<sup>19</sup>
- altres organismes<sup>20</sup>

### 4.2.1. Criteris i procediments per a l'adhesió al sistema de les NU

El sistema de les Nacions Unides comprèn una plèthora d'institucions, en les quals se sol distingir, per raons funcionals, almenys entre l'Organització de les NU (ONU), la Cort Internacional de Justícia, els organismes especialitzats i les institucions financeres internacionals.

---

<sup>19</sup> No les analitzarem en el present informe, atès que han estat objecte d'un informe anterior del CATN, concretament el de "*Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea*", de 14 d'abril de 2014.

<sup>20</sup> Han estat excloses les OIG analitzades en altres informes, com el cas de les de seguretat i defensa. Vegeu informe del CATN: "*Seguretat interna i internacional*", de 28 de juliol de 2014.



La pertinença a l'ONU i, per tant, la presència regular als seus principals òrgans, ha esdevingut el símbol de plena culminació de la integració a la comunitat internacional, tot i que, formalment, les NU no reconeixen pas Estats. Aquest caràcter simbòlic s'explica per dues raons. La primera: en ser les NU l'organització intergovernamental més universal (pel nombre dels seus membres, en ser-ne pràcticament tots els Estats existents<sup>21</sup>) i per la seva heterogeneïtat de competències, ser-ne membre implica reconeixement internacional, gaudir ja de la plena consideració de membre de la comunitat internacional. La segona, per raons pràctiques, en ser membre de les NU, s'accedeix als seus òrgans principals<sup>22</sup>, i, a més, en molts casos és possible accedir també mitjançant un acte unilateral a molts dels organismes especialitzats, i, finalment, a molts dels seus mecanismes particulars (fons, programes<sup>23</sup>, comissions especialitzades o d'àmbit regional, instituts de recerca i de formació, organismes subsidiaris, entre d'altres). Certament, en alguns casos cal fer algun tràmit administratiu o fer aportacions de quotes, però ser membre de les NU implica ser-ho també de forma quasiautomàtica<sup>24</sup> d'una part de tot el sistema. Això no obstant, en alguns casos no és necessari ser membre de les NU per ser membre d'algun dels seus organismes especialitzats, atès que, en tenir la seva pròpia personalitat jurídica internacional, tenen procediments d'accés o adhesió propis.

Pel que fa a la pertinença al Tribunal o Cort Internacional de Justícia, el principal òrgan

---

<sup>21</sup> Les excepcions són cada cop més petites: el Vaticà i Palestina, que tenen categoria d'observadors; Taiwan i Kosovo, que no tenen reconeguda sobirania legal internacional de forma generalitzada.

<sup>22</sup> Assemblea General, Secretaria, Consell Econòmic i Social, Cort Internacional de Justícia, per exemple.

<sup>23</sup> Per exemple: el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament, PNUD; el Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient, PNUMA; el Programa de les Nacions Unides per a la Població; la Conferència de les Nacions Unides sobre el Comerç i el Desenvolupament, UNCTAD; Programa de les Nacions Unides per als Assentaments Humans, Hàbitat, etcètera.

<sup>24</sup> Per exemple, entre els organismes especialitzats als quals s'accedeix de forma quasiautomàtica, sense necessitat de sol·licitar i obtenir procés d'adhesió i aprovació *ad hoc*, es troben: 1) l'Organització Internacional del Treball (OIT, en català; ILO, en anglès); 2) l'Organització Marítima Internacional (OMI, en català; IMO, en anglès); 3) l'Organització d'Aviació Civil Internacional (OACI, en català; ICAO en anglès); 4) l'Organització Meteorològica Mundial (OMM, en català; WMO en anglès); 5) l'Organització Mundial de la Salut (OMS, en català; WHO, en anglès); 6) la Unió Internacional de Telecomunicacions (UIT, en català; ITU en anglès); 7) la UNESCO, Organització de les NU per a l'Educació, la Ciència i la Cultura; 8) l'Organització de les Nacions Unides per al desenvolupament industrial (ONUDI, en català; UNIDO, en anglès); i 9) la Unió Postal Internacional (UPI, en català; UPU, en anglès).

judicial de les Nacions Unides, es considera a tots els efectes com a part de la pertinença a l'ONU<sup>25</sup>.

#### 4.2.1.1. L'adhesió a l'ONU

Els criteris, els procediments i la pràctica per a l'adhesió a l'ONU es troben a la Carta de les NU (article 4<sup>26</sup>) i del que es diu als Reglaments de l'Assemblea General (capítol XIV, "Admissió de nous membres de Nacions Unides"<sup>27</sup>, regles 134-138) i del Consell de Seguretat (S/96/Rev. 7, "Admissió de nous membres", regles 58-60<sup>28</sup>).

Tot plegat es resumeix en un procediment precís i ben pausat:

- a) El país candidat envia una notificació formal al secretari general de les NU, acompanyant-la d'un instrument formal d'acceptació de les obligacions presents a la Carta de les NU.
- b) El secretari general n'informa al Consell de Seguretat.
- c) Si el Consell no disposa el contrari, el seu president trameta el tema al Comitè d'Admissions de nous membres, que analitzarà la petició i presentarà les seves conclusions al Consell.
- d) El Consell ha de decidir si recomana o no l'ingrés del candidat, o si ajorna la

---

<sup>25</sup> L'article 93.1. de la Carta de les Nacions Unides especifica que tots els membres de l'ONU esdevenen automàticament membres de la CIJ, un fet que palesa que l'Estatut de la Cort està sempre annexat a la Carta. Certament, l'article 93.2. preveu la possibilitat que un estat no membre de NU pugui ser part de l'Estatut de la Cort, però ha perdut significació en integrar-se a l'ONU microestats com Liechtenstein o San Marino, que abans eren els exemples a citar. En tot cas, el cas de Palestina podria renovar l'interès per la clàusula.

<sup>26</sup> Diu que podran ser membres tots els estats amants de la pau que acceptin les obligacions consignades a la Carta i que, a judici de l'Organització, estiguin capacitats per poder complir les esmentades obligacions i estiguin disposats a fer-ho. Quant al procediment, depèn d'una decisió de l'Assemblea General a recomanació del Consell de Seguretat, que implica un doble procés de votació.

<sup>27</sup> Vegeu:

<http://www.un.org/depts/DGACM/Uploaded%20docs/rules%20of%20procedure%20of%20ga.pdf>

<sup>28</sup> Vegeu <http://www.un.org/docs/sc/scrules.htm>

sol·licitud. L'aprovació, en tractar-se d'una qüestió substantiva exigeix almenys 9 vots afirmatius i cap vot en contra dels cinc membres permanents del Consell.<sup>29</sup>

- e) Si la decisió del Consell recomana l'ingrés, aleshores cal considerar-la a l'Assemblea General. Si voten favorablement almenys dues terceres parts dels membres, el secretari general comunica la decisió al país sol·licitant i l'admissió té efectes immediats.
- f) En el cas que el Consell no recomani l'accés o ajorni la decisió, l'Assemblea General pot estudiar en profunditat el tema i decidir el reenviament de la sol·licitud, amb l'acta completa de la discussió, al Consell de Seguretat per tal que reexaminei el cas i formuli una recomanació o un informe.

Adicionalment, cal tenir també presents altres consideracions, com la doctrina derivada de la pràctica. Concretament, el repertori sorgit de les successives ampliacions de les NU, les Opinions consultives de la Cort Internacional de Justícia (1948, 1950)<sup>30</sup> o el Document elaborat per al Secretariat per la Comissió de Dret Internacional l'any 1962<sup>31</sup>.

De forma succinta i pràctica, hom pot parlar de cinc condicions que cal satisfer, com a condició necessària:

- a) ser un estat
- b) ser amant de la pau
- c) acceptar les obligacions de la Carta
- d) estar en condicions de poder complir les condicions suara esmentades

---

<sup>29</sup> Estats Units, França, Regne Unit, Rússia i Xina.

<sup>30</sup> *Advisory Opinion sobre "Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (article 4 of the Charter)"*, vegeu <http://www.icj-cij.org/docket/files/3/1823.pdf>; *Advisory Opinion sobre "Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations"*, vegeu <http://www.icj-cij.org/docket/files/9/1885.pdf>.

<sup>31</sup> Al·ludim al text preparat per la Comissió de Dret Internacional, A/CN.4/149 i Add.1, "The Succession of States in relation to Membership in the United Nations - Memorandum prepared by the Secretariat", inicialment publicat al "Yearbook of the International Law Commission", 1962, vol. II. Vegeu: [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_149\\_add1.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_149_add1.pdf).

e) tenir la voluntat explícita i fefaent de fer-ho.

Els cinc punts han estat analitzats de forma exhaustiva en diverses ocasions i casos<sup>32</sup>, fet que permet concloure que resulta cabdal, un cop més, el primer: mostrar de forma fefaent la condició d'Estat, requisit imprescindible per a la totalitat del procés de reconeixement i integració, que sol judicar-se a partir de les disposicions de la Convenció de Montevideo. Les condicions segona, tercera i quarta, tot i que poden ser evidents, incloses en la sol·licitud d'adhesió, convé explicitar-les mitjançant declaracions solemnes i explícites. Com que ja s'han tractat anteriorment els requisits de "l'estatalitat", es pot sostenir que en el cas de Catalunya la feina fonamental no rau a acomplir els cinc requisits esmentats, sinó a aconseguir la votació favorable.

Tres consideracions finals, sobre l'oportunitat i el moment de demanar l'ingrés.

La pràctica mostra que la major part dels casos d'adhesió entren dins de l'aplicació del significat restringit del principi de secessió o bé de secessions acordades, tot i que sigui en la seva fase final<sup>33</sup>. Fora d'aquest supòsit, la pràctica recent mostra, a més, que no hi ha cap cas d'admissió sense consentiment de l'estat matriu del qual anteriorment formava part el nou Estat, llevat del de Bangladesh<sup>34</sup>. Tanmateix, les constatacions anteriors no constitueixen ni una regla formal ni un requisit, sinó una regularitat fàctica, que pot deixar de ser certa. En aquest sentit, no es pot menystenir el debat, polític i jurídic, sobre el caràcter legal o il·legal de la secessió, en el sentit limitat de si entra o no en els supòsits normalment previstos per a l'autodeterminació. Cal recordar, a més, que la major part de les disputes sobre el reconeixement de nous estats a les Nacions Unides han estat dirimides de forma discreta, sense publicitat, atès que el costum ha estat que els òrgans esperessin a la resolució de les qüestions bilaterals entre l'estat matriu i el nou estat, tot i que podrien demanar-se dictàmens jurídics concrets. En suma, en la pràctica han primat les consideracions polítiques sobre les jurídiques i les bilaterals sobre les multilaterals.

---

<sup>32</sup> Per exemple, pel Comitè d'Admissions de nous membres per al cas de Palestina, S/2011/705, 11 de novembre de 2011. Per al cas de Kosovo, vegeu David Efevwerhan, *Secession and the Lessons from Kosovo: New Dimensions in the Law of Secession*, Lambert, 2012.

<sup>33</sup> Vegeu anàlisi detallada a B. Martin, *Secession and Statehood: The International Legal Status of Kosovo*, Dunedin, The University of Otago (Nova Zelanda), 2008.

<sup>34</sup> Cal recordar que entremig hi hagué un conflicte armat intens entre el Pakistan i Bangladesh, el vet de la Xina (1972) i finalment la decisió del Pakistan de reconèixer Bangladesh.



El segon comentari és d'ordre tàctic: la necessitat de tenir ben present, en fixar l'estratègia, la composició dels membres no permanents del Consell de Seguretat en el moment de demanar-ne l'ingrés<sup>35</sup>.

La tercera consideració, de caràcter general, és que, ateses les circumstàncies i consideracions esmentades, no és convenient preveure la demanda d'ingrés a les NU, tot i el seu caràcter simbòlic, de manera ràpida o precipitada. Una negativa o un ajornament de la decisió tenen un potencial negatiu superior al de no ser-ne membres temporalment. Cal assegurar, almenys, que hi hagi un gruix important de reconeixements, un coneixement suficient de les raons i del paper del nou Estat en la comunitat internacional i un escenari de relacions bilaterals amb Espanya mínimament assentat i col·laboratiu.

#### 4.2.1.2. Organismes especialitzats

La riquesa d'organismes especialitzats del sistema de les Nacions Unides deriva de la llarga història de l'organització, creada l'any 1945, i en particular de la pluralitat de funcions que pot acomplir per millorar la governança internacional i la cooperació mundial. Addicionalment, alguns dels organismes especialitzats provenen de la primera onada de creació d'OIG, durant la primera meitat del segle XIX, com la Unió Internacional de Telecomunicacions o la Unió Postal Internacional. Els organismes especialitzats, una part del sistema de les Nacions Unides, tenen un nivell molt alt d'autonomia del sistema, com demostra el fet que solen tenir conferències generals pròpies.

Començarem enumerant alguns dels organismes especialitzats:

- Fons Monetari Internacional, FMI/IMF<sup>36</sup>
- Grup del Banc Mundial<sup>37</sup>, GBM

---

<sup>35</sup> Per exemple, un país que volgués sol·licitar aviat l'ingrés hauria de saber que a l'octubre de 2014 es produirà la renovació de: 1 lloc per a Àfrica; 1 lloc per a Àsia-Pacífic; 1 per Amèrica Llatina i el Carib; 2 llocs per al grup Europa occidental i d'altres. En aquest darrer cas, les candidatures presentades són les d'Espanya, Nova Zelanda i Turquia. A més, el 2015 acaben mandat Jordània, Lituània, Nigèria, el Txad i Xile.

<sup>36</sup> Aquest organisme serà analitzat més endavant.

<sup>37</sup> Format per: Banc Internacional per a la Reconstrucció i el Desenvolupament, BIRD/IBRD; Associació Internacional per al Desenvolupament, AID/IDA; Centre Internacional per a l'arranjament



- Organització de les NU sobre l'Alimentació i l'Agricultura, FAO
- Organització de l'Aviació Civil Internacional, ICAO
- Organització Internacional del Treball, OIT/ILO
- Organització Marítima Internacional, OMI/IMO
- Organització Meteorològica Mundial, OMM/WMO
- Organització Mundial del Turisme, OMT/UNWTO
- Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual, OMPI/WIPO
- Organització Mundial de la Salut, OMS/WHO
- Organització de les Nacions Unides sobre el Desenvolupament Industrial, ONUDI/UNIDO
- Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura, UNESCO
- Unió Internacional de Telecomunicacions, UIT/ITU
- Unió Postal Internacional, UPI/UPU

Presentarem breument els mecanismes d'accés i les categories de membre previstes per als organismes, tot distingint tres subcategories: institucions financeres internacionals (Fons Monetari i Grup Banc Mundial); grans organismes especialitzats (FAO, OIT, OMS, UIT i UNESCO); altres organismes especialitzats (OMPI).

## A. Institucions financeres internacionals

### 1. Fons Monetari Internacional, FMI

Es dedica a promoure la cooperació monetària a nivell mundial, a assegurar l'estabilitat financera, a facilitar el comerç internacional, a fomentar l'ocupació i el creixement econòmic i la reducció de la pobresa arreu.

La seva importància i simbolisme és cabdal. Pel que a la pertinença, convé destacar

---

de disputes sobre inversions, ICSID; Corporació Internacional de Finances, IFC; Agència Multilateral de Garanties d'Inversions, MIGA.



inicialment dues coses. Primera, es tracta d'una organització relativament oberta<sup>38</sup>. Això explica que a hores d'ara Kosovo en sigui membre<sup>39</sup>, a diferència del que passa a la major part d'organitzacions del sistema de NU. Segona, ser membre de l'FMI és un requisit previ per ser membre del Banc Mundial.

El procediment d'adhesió formal es pot resumir així<sup>40</sup>:

- El país candidat envia una sol·licitud formal d'adhesió, que rep el Directori Executiu (*Executive Board*, EB).
- L'EB examina detalladament la sol·licitud.
- L'EB presenta un informe a la Junta de Governadors amb les recomanacions que proposa (un esborrany de la resolució d'adhesió, *Membership Resolution*). L'informe conté:
  - import de la quota a satisfer
  - forma de pagament
  - eventuais condicions i termes relacionats amb l'ingrés com a membre
- La Junta de Governadors aprova, si escau, l'esmentada Resolució i s'endega el període per fer efectiva la pertinença, amb els procediments legals –interns i internacionals– que permetin signar els acords i complir les obligacions que se'n deriven.

La principal obligació del nou membre és satisfer la quota decidida per la Junta, que, en el cas d'un país com Catalunya, pot ser elevada<sup>41</sup>. Tenen interès els precedents de Montenegro (secessió acordada) i de Kosovo (secessió unilateral) respecte de Sèrbia. En tots dos casos, l'FMI considera que l'estat continuador era Sèrbia, a tots els efectes, per la

---

<sup>38</sup> Altrament dit, el seu sistema de votació (per quotes i drets de vot específics) no permet el vet ni minories de bloqueig formades per pocs països.

<sup>39</sup> Cal dir, però, que això es deu a dos factors conjuminats: a) la impossibilitat de vetar o de bloquejar amb pocs vots; i b) el padrinatge dels EUA, que van donar suport actiu a l'adhesió.

<sup>40</sup> Vegeu secció 21 de les "By-Laws of the International Monetary Fund" i els apartats D-1 I -2 de les Rules and Regulation of the IMF.

<sup>41</sup> Probablement no inferior a 400-500 milions de dòlars.

qual cosa conservà la condició de membre, la quota, els actius i els passius<sup>42</sup>. Montenegro i Kosovo entraren, doncs, com a nous membres. Sembla probable que en el cas de Catalunya s'actués de forma semblant.

Les característiques de l'FMI fan que sigui, probablement, la primera de les portes d'entrada al sistema de les NU per a un nou estat que busca la seva integració en la comunitat internacional.

## 2. Grup del Banc Mundial

Cal distingir entre el Banc Mundial (BM) i el Grup del Banc Mundial (GBM). Al primer només hi pertanyen el Banc Internacional per a la Reconstrucció i el Desenvolupament (BIRD) i l'Associació Internacional per al Desenvolupament (AID/IDA), mentre que en parlar de grup s'engloben totes cinc organitzacions.

El BIRD proveeix finançament mitjançant préstecs a països de renda mitjana i baixa, amb capacitat de pagament. L'AID/IDA actua com a “finestra tova”, en proporcionar finançament amb préstecs sense interès o donacions a països empobrits. La Corporació Internacional de Finances (CFI/IFC) concedeix diversos tipus de finançament sense garanties sobiranes, sobretot al sector privat. A més, mobilitza capital als mercats financers internacionals i fa tasques d'assessoria a empreses i governs. El Centre Internacional per a l'arranjament de disputes sobre inversions (ICSID) dona serveis internacionals de conciliació i arbitratge per resoldre disputes sobre inversions. Finalment, l'Agència Multilateral de Garanties d'Inversions (MIGA) proveeix assegurances per a cert tipus de risc, bàsicament garanties per a risc polític i prioritàriament al sector privat.

El sistema d'ingrés al Grup està condicionat per un doble requisit. Primer, cal ser membre de l'FMI (Conveni Constitutiu del BM). Segon, cal accedir al BIRD, que condiona la pertinença a les altres quatre institucions del Grup.

---

<sup>42</sup> El cas de Txecoslovàquia, però, fou diferent, almenys pel que fa als actius i passius, atès que foren objecte de negociació entre els dos estats.

El procediment pot resumir-se així<sup>43</sup>:

- El país membre del FMI candidat a ser part del GBM presenta una sol·licitud, que es prepara conjuntament amb el Banc, amb tota la informació que hom considera pertinent i rellevant.
- La Junta de directors executius del BIRD (formada per 25 persones elegides a partir de criteris de representació) informa de la sol·licitud a la Junta de Governadors, en la qual estan representants tots els estats membres. Quan la presentació és positiva, la Junta de Directors Executius acompanya el seu Informe de tota la documentació que es considera necessària, inclosa una proposta del nombre d'accions de capital que el nou membre hauria de subscriure. Aquesta quantitat s'haurà determinat amb consultes prèvies, així com de les condicions que creguin pertinents.
- La Junta de Governadors pren la decisió per majoria de vots (els vots estan determinants per les accions subscrietes per cada país). Per tant, el vet o les minories de bloqueig petites són poc rellevants, si no és que provinguin justament dels països amb més pes en les votacions pel seu nombre d'accions, com els EUA.
- Un cop s'és membre del BIRD, l'adhesió a les altres quatre institucions requereix simplement un tràmit administratiu, normalment signar el Conveni constitutiu (*Articles of Agreement*), dipositar un instrument formal d'adhesió al Secretariat Corporatiu del GBM i rebre'n l'acceptació<sup>44</sup>.

## B. Grans organismes especialitzats

Es presenten breument a continuació aquests casos, especificant únicament el relatiu al procediment d'admissió. Cal recordar que és probablement la via més senzilla per començar, el camí de la integració en els organismes multilaterals, com es veurà en cada cas. Només

---

<sup>43</sup> Vegeu BIRD, "Articles of Agreement, As amended effective, June 27" (<http://go.worldbank.org/OFICOZQLQ0>); "By-Laws of the International Bank of Reconstruction and Development, As amended trough September 26", 1980 (<http://go.worldbank.org/3PMBT6T7E0>).

<sup>44</sup> Actualment, 188 països són membre del BIRD, 184 del CFI, 172 de la AID/IDA, 149 del ICSID i 179 de la MIGA.

se'n tracten sis, però, podrien també contemplar-se, entre molts altres casos, l'Organització de l'Aviació Civil (OACI). La Unió Postal Universal o l'Organització Meteorològica Mundial.

#### 1. FAO

L'admissió està regulada per l'article II.2. del tractat constitutiu de l'organització<sup>45</sup>. Cal presentar la sol·licitud acompanyada d'un instrument formal d'acceptació de les obligacions prescrites pel tractat constitutiu i normes derivades de l'organització en el moment de presentació. La decisió correspon a la Conferència General de l'organització i requereix majoria dels dos terços dels vots emesos, sempre i que estiguin presents la majoria dels estats membres.

Es podria demanar l'ingrés en la primera fase, dins del procés de reconeixement internacional.

#### 2. OIT

El procediment d'admissió el regulen els articles 1.3. i 1.4 dels tractats constitutius, o constitució, de l'organització<sup>46</sup>. Qualsevol estat membre de les NU pot demanar l'accés mitjançant sol·licitud al director general de l'OIT, acompanyada de la declaració de la voluntat d'acceptar els tractats constitutius i les obligacions que se'n deriven. El paràgraf 1.4. estableix, però, un altre mecanisme possible: "La Conferència General de l'OIT podrà també admetre un Estat en qualitat de membre de l'organització per majoria de dos terços dels delegats presents en la reunió, inclosos dos terços dels delegats governamentals presents i votants".

En tots dos casos, la sol·licitud se substancia en la reunió anual de la Conferència General i requereix majoria de dos terços dels vots emesos, sempre que estiguin presents almenys dos terços dels delegats governamentals. Es fa efectiva un cop el director general rep els instr r r

### 3. OMS

L'admissió està regulada pels articles 4, 6 i 79 del tractats constitutius de l'organització<sup>47</sup>. Qualsevol estat membre de les NU pot demanar l'accés mitjançant sol·licitud al SECRETARI GENERAL de NU, en ser dipositari del Tractat, acompanyada de la declaració de la voluntat d'acceptar els tractats constitutius i les obligacions que se'n deriven. També es pot demanar directament i es pot ingressar si s'obté majoria simple en la reunió anual de l'Assemblea Mundial de la Salut.

Es recomana demanar l'ingrés en la primera fase, dins del procés de reconeixement internacional.

### 4. UIT

La Unió Internacional de Telecomunicacions és un organisme de pertinença mixta: estats i també entitats acadèmiques i privades. El procediment d'admissió està regulat pels articles 2 i 53 dels tractats constitutius de l'organització<sup>48</sup>. Qualsevol estat membre de les NU pot demanar l'accés mitjançant dipòsit d'un sol instrument formal d'adhesió estandarditzat a la Constitució i Convenció de la UIT davant del secretari general. El secretari general n'informa els altres estats membres i n'envia còpia certificada. Existeix, però, una segona via, presentar directament la demanda d'adhesió. La decisió es pren en la Conferència Plenipotenciària, que té lloc cada quatre anys, per majoria de dos terços. Quan la sol·licitud es presenta entre dues sessions, el secretari general consulta a tots els estats membres, que tenen quatre mesos per respondre i, si no ho fan, es considerarà que s'abstenen. Un cop presa la decisió, cal dipositar l'instrument formal d'adhesió, que té efectes immediats.

Tot i la majoria qualificada, es recomana endegar el procés d'adhesió com a part del procés de reconeixement internacional.

---

<sup>47</sup> Vegeu "*Constitution of the World Health Organization*", <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>

<sup>48</sup> Vegeu "*Constitution and Convention of the International Telecommunication Union as amended by the 2010 Plenipotentiary Conferences*", recollit a "*Basic Texts*", 2011. [http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/oth/02/09/s02090000115201pdf.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/09/s02090000115201pdf.pdf)

## 5. UNESCO

El procés d'admissió està regulat per l'article II del tractats constitutiu de l'organització i per les regles 50 i 51 de procediment del Consell Executiu<sup>49</sup>. Qualsevol estat membre de les NU pot demanar l'accés mitjançant comunicació al *Foreign and Commonwealth Office*, en tant que dipositari del tractat, tot fent constar l'acceptació formal dels tractats constitutius.

És possible també la demanda directa: “a reserva dels termes de l'acord que s'ha d'establir entre aquesta Organització i les Nacions Unides, de conformitat amb allò previst a l'article X de la present Constitució, els Estats no membres de les Nacions Unides podran, prèvia recomanació del Consell Executiu, ser admesos com a membres de la Organització, per majoria de dos terços dels vots de la Conferència General” (article II.2).

En tots dos casos, el procediment d'aprovació és doble: primer es requereix majoria simple del Consell Executiu; posteriorment, majoria de dos terços de la Conferència General.

Tot i la majoria qualificada, es recomana endegar el procés d'adhesió en la primera fase, dins del procés de reconeixement internacional.

## 6. Organització Mundial del Turisme (OMT)

És l'organisme de les NU encarregat de la promoció d'un turisme responsable, sostenible i accessible per a tothom. A la pràctica és la principal organització internacional en l'àmbit turístic.

El mecanisme d'adhesió, segon l'article 3.5. dels Estatuts, diu respecte de l'adhesió, que cal presentar candidatura i que ha de ser aprovada per l'Assemblea General, per majoria dels dos terços dels membres efectius presents i votants (a reserva que aquesta majoria compregui la majoria dels membres efectius de l'organització).

Atesa la importància del turisme per a Catalunya, es recomana demanar l'adhesió en la primera etapa del procés de reconeixement.

---

<sup>49</sup> Vegeu Unesco Basic Texts, edició de 2012, a <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002161/216192e.pdf>; també “*Rules of Procedure of the Executive Board*”, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002176/2176273.pdf>

## C. Altres (OMPI)

Tot i ser-ne diverses, només tractarem el cas de l'Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual (OMPI), un organisme de llarga trajectòria que l'any 1974 esdevingué organisme especialitzat de NU.

La participació i adhesió, regulada pels articles 5 i 14 de la Convenció de l'organització<sup>50</sup>, és oberta, mitjançant simple signatura formal, ratificació o instrument d'accés dipositat davant del director general de l'organització sempre i que es reuneixi alguna de les tres característiques següents:

- a) ser estat membre de la Unió de París o de la Unió de Berna
- b) ser membre de les NU, d'un dels organismes especialitzats, de l'Organització Internacional de l'Energia Atòmica o part de l'Estatut de la Cort Internacional de Justícia
- c) qualsevol Estat al qual l'Assemblea General de l'OMPI convidi a ser-ne part

Atès que per ser membre de les Unions de París i de Berna n'hi ha prou amb comunicar formalment l'adhesió, resulta obvi que ser part de l'OMPI depèn simplement de la voluntat de ser-ho i de demanar-ho formalment. Per tant, forma part de la llista d'organitzacions a les quals Catalunya hauria de demanar l'accés en la primera fase del reconeixement internacional.

### 4.2.2. Organismes regionals paneuropeus: Consell d'Europa

Com ja s'ha dit, en el present Informe només es tracta com a organització regional paneuropea el Consell d'Europa, CdE.

Fou creat l'any 1949, abans que les Comunitats Europees. Actualment està format per 47 països: tots els que poden considerar-se geogràficament europeus en part del seu territori

---

<sup>50</sup> Convention establishing the World Intellectual Property Organization a <http://www.wipo.int/treaties/en/convention/>



(inclosos Ucraïna, Moldàvia, Turquia i la Federació Russa) o veïns immediats (Armènia, Azerbaidjan i Geòrgia). L'excepció de Bielorrússia està vinculada al no-compliment d'estàndards mínims de respecte dels drets humans). A més, té sis estats amb estatus d'observadors (el Canadà, els Estats Units, Israel, el Japó, Mèxic i el Vaticà).

La seva tasca fonamental és promoure i defensar els drets humans, per la qual cosa és la institució vinculada al Tribunal Europeu dels Drets Humans, garant de la Convenció Europea de Drets Humans (1950). S'ocupa també d'altres temes com la democràcia, la promoció de la ciutadania europea, la joventut i la interculturalitat o el foment de l'estat de dret. Disposa també d'un conjunt d'acords parcials, que inclouen el Banc pel Desenvolupament, el Directori Europeu per la Qualitat de les Medecines, l'Observatori Audiovisual Europeu o la Comissió de Venècia (*European Commission for Democracy through Law*)<sup>51</sup>, als treballs de la qual es féu especial referència en l'Informe d'aquest Consell sobre la Consulta<sup>52</sup>. Tingué també un paper destacat en l'aprovació dels documents que serviren de base a la nova Europa sorgida de la fi de la guerra freda a principis dels anys 90.

Formalment, cal distingir entre el Comitè de Ministres i l'Assemblea parlamentària del CdE (PACE). El CdE té un gran poder simbòlic, per ser paneuropeu en un sentit fins i tot ampliat, per ser anterior al procés d'integració de les Comunitats Europees i per la importància i pluralitat de temes que tracta.

Atesa la complexitat de l'adhesió a la UE *ex novo*, molts països han considerat que ser membres del CdE és un pas inicial, o almenys paral·lel, a l'inici de negociacions. Addicionalment, en tenir com a observadors estats tan rellevants en la comunitat internacional com els EUA, el Canadà, el Japó, Israel o Mèxic, resulta també obvi que pertànyer al CdE té també una dimensió plenament mundial. Per tant, pertànyer al CdE és una fita clau, i relativament inicial, del procés de reconeixement i d'integració en la comunitat internacional.

---

<sup>51</sup> A més cal esmentar també altres acords parcials com: El Fons de Suport Europeu *Euroimages* per a la coproducció i distribució de pel·lícules; *The European and Mediterranean Major Hazards, EUR-OPA*





A més, la pertinença permet la plena aplicabilitat de la Convenció Europea de Drets Humans. Un informe recent del Govern britànic<sup>53</sup> considera que, pel que fa a la Convenció Europea dels Drets Humans (amb tot el que implica també jurisdiccionalment, Tribunal Europeu de Drets Humans), podria tractar-se de successió quasiautomàtica. Concretament, en aquest punt Crawford i Boyle sostenen que –a partir dels precedents de Montenegro i Txecoslovàquia i decisions ja fermes de l'esmentat Tribunal Europeu de Drets Humans– l'aplicació de la Convenció pot considerar-se ininterrompuda. Naturalment, el mateix es podria dir del cas de Catalunya.

El CdE preveu dues modalitats de pertinença: estat de ple dret; i estat amb estatus intermedi (observador, associat, convidat especial). Quant a les categories d'estatus intermedi, la d'observador només és recomanable per a estats que mai no pensin a esdevenir membres de ple dret i amb plenes obligacions, és a dir, per a estats que es conformin amb una participació parcial en la vida de la institució<sup>54</sup>. La categoria de membre associat, amb requisits addicionals<sup>55</sup>, permet participar i votar a l'Assemblea, però no al Comitè de Ministres<sup>56</sup>. La categoria de convidat especial, finalment, resulta atractiva en un estadi inicial per a un nou estat, atès que permet enviar una delegació a l'Assemblea, sense dret a vot naturalment. A més, els precedents mostren que ha estat un camí habitual de vinculació per a molts estats<sup>57</sup>. Addicionalment, el mecanisme d'accés és senzill: es fa la sol·licitud i ha de ser aprovada per un Comitè de l'Assemblea i després pel Bureau o Secretariat (Regla de procediment 50 de l'Assemblea del CdE).

---

<sup>53</sup> Hom al·ludeix a J. Crawford i A. Boyle, Opinion: “*Referendum on the Independence of Scotland- International Laws Aspects*. Annex A” de Scotland Analysis. “*Devolutions and the Implications of Scottish Independence*”, Londres, The Stationery Office, febrer de 2013.

<sup>54</sup> Permet participar com a observador al Comitè de Ministres, a l'Assemblea o a les dues.

<sup>55</sup> Bàsicament adherir-se a la Carta de París i a l'Acta Final de Hèlsinki (1975), el document fundacional de la Conferència de Seguretat i Cooperació a Europa, que després esdevingué l'OSCE, Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa. El problema rau en el fet que l'OSCE funciona per consens, és a dir, que un sol Estat pot vetar l'ingrés d'un nou membre.

<sup>56</sup> Es considera una categoria poc interessant, en ser poc emprada i requerir una complexitat procedimental molt semblant a la de membre de ple dret.

<sup>57</sup> Almenys una vintena de membres actuals del CdE empraren aquesta via per preparar el seu ingrés.

### 4.2.2.1. Procediment d'adhesió

Formalment, cal una invitació explícita del Comitè de Ministres, tot i que recentment (Montenegro), a la pràctica s'ha endegat amb una petició del candidat al secretari general del CdE. A partir d'aquest moment, el procés es pot resumir així:

- Demanda d'un estat membre d'incloure l'adhesió del candidat en l'ordre del dia del Comitè de Ministres.
- Resolució del Comitè de Ministres demanant opinió formal a l'Assemblea<sup>58</sup> sobre l'eventual adhesió.
- L'Assemblea rep la sol·licitud i la posa en consideració del seu Comitè d'Afers Polítics i Democràcia (AS/Pol), que designa un ponent que prepara una proposta d'Informe, que ha de ser aprovada per majoria dels vots emesos (amb quòrum mínim). Aleshores es passa al Comitè d'Afers Legals i Drets Humans (AS/Jur), que nomena al seu torn ponent i prepara un segon informe, que haurà de ser aprovat també per majoria dels vots emesos (amb quòrum mínim). Tots dos informes han de valorar el compliment d'una sèrie de requisits relatius a democràcia, drets humans, estat de dret, que no haurien de ser cap problema en el cas d'estats que procedeixen d'estats membres, com s'esdevindria amb Escòcia i Catalunya.
- Aquest fet, però, pot implicar la demanda d'un nou dictamen, en aquest cas de l'anomenat Comitè de Seguiment, un procediment que es va fer servir en el cas de Montenegro (secessió acordada d'un territori que ja havia format part del CdE).
- L'opinió provisional procedents dels dos (o tres) Comitès esmentats, s'eleva al Ple de l'Assemblea, que l'ha d'aprovar per una majoria de dos terços dels vots emesos i amb una participació mínima d'una tercera part dels estats membres. L'opinió de l'Assemblea no és vinculant, però la pràctica diu que el Comitè difícilment accepta un nou membre amb l'opinió contrària de l'Assemblea.
- El Comitè de Ministres es pronuncia sobre l'opinió de l'Assemblea. L'adhesió requereix majoria de dos terços de la totalitat de membres del Comitè. Una regla

---

<sup>58</sup> El tema pot ser simplement procedimental o polític: en el cas de Bòsnia i Hercegovina, el Comitè va trigar tres anys a demanar l'informe a l'Assemblea.

procedimental, però, pot esdevenir un obstacle: si la reunió no està formada en la seva totalitat pels ministres dels països membres, sinó per delegats o representants, aleshores caldrà una decisió unànime.

En resum, es tracta d'un procediment llarg, potencialment almenys, atès el risc que es dilatin algunes de les fases previstes. I és també un procediment exigent, atès que a l'Assemblea i al Comitè de Ministres caldran majories de dos terços (32 membres, en el cas del Comitè, format per 47 estats). La pràctica mostra que dues coses poden allargar els tràmits d'adhesió. Per un cantó, els problemes derivats dels estàndards de drets humans i estat de dret, que explica que el cas de Geòrgia durés sis anys. Aquest, però, no seria un cas aplicable a Catalunya. Per un altre, la manca de voluntat política o l'obstrucció d'alguns estats membres, o simplement, la insuficient preparació prèvia i de reconeixement internacional abans de demanar l'adhesió. Al contrari, si existeix voluntat política, un cas com el de Montenegro es va resoldre en menys d'un any.

En el cas de Catalunya, es pot concloure que:

- La pertinença al CdE és una fita cabdal del procés de reconeixement, que cal preparar i demanar molt a l'inici, com tot el que s'ha comentat respecte del reconeixement bilateral, malgrat el procés formal llarg.
- El simbolisme i la importància del CdE recomanen conjuminar la via de l'estatus intermedi com a convidat especial mentre es prepara el context favorable per a la demanda formal d'adhesió com a membre de ple dret. Cal recordar al respecte que cal comptar amb un nombre de vots assegurats d'entre 32 i 40 membres.
- S'ha de preveure la possibilitat de demanar també l'adhesió ràpida a alguns acords parcials vinculats al CdE, argumentant l'interès mutu i la possibilitat de cert automatisme, a la manera de l'opinió ja esmentada respecte de l'aplicabilitat immediata de la Convenció de Drets Humans. Té un valor simbòlic, pràctic i pot facilitar les negociacions.

### 4.2.3. Altres organitzacions que cal tenir en compte

Ens ocuparem finalment d'algunes institucions ben diferents entre si: la Cort Penal Internacional; la Cort Permanent d'Arbitratge; l'Organització Mundial del Comerç; l'Organització Internacional de les Migracions; i l'OCDE i els seus mecanismes subsidiaris.

#### A. Cort Penal Internacional, CPI

Creada el 1998, a partir de l'Estatut de Roma, vigent des del 2002, és un tribunal de justícia penal internacional permanent, per a crims de guerra, genocidi i delictes de lesa humanitat (i en el futur també per a l'agressió). Tot i que només en són membres 122 estats, amb absències importants, ha esdevingut un símbol de la lluita contra la impunitat i la injustícia.

El procediment d'adhesió és simple: està obert a qualsevol estat que presenti l'instrument formal d'adhesió al secretari general de les Nacions Unides, dipositària de l'Estatut de Roma. Un cop se signa l'Estatut, s'assoleix la consideració d'estat observador de l'Assemblea de les Parts i, un cop notificada la ratificació, la de membre de ple dret.

Sembla clar que Catalunya hauria de demanar ràpidament l'adhesió, en la primera fase del procés de reconeixement internacional.

#### B. Cort Permanent d'Arbitratge, CPA

Es tracta d'una OIG de llarga trajectòria, creada el 1899 a resultes de la Conferència de Pau de L'Haia, especialitzada en la provisió de serveis d'arbitratge i de resolució de disputes i controvèrsies a estats, entitats estatals, OIG i en alguns casos entitats privades. Tot i els vincles evidents, quant a principis i a funcions, no forma part del sistema de NU.

Regulada per dos Convenis (1899 i 1907), en formen part 115 països i està tenint un reviscolament significatiu els darrers anys, probablement per la seva vinculació a temes de dret mercantil internacional (a través del seu vincle amb la UNCITRAL) i de dret del mar (vinculació a la UNCLOS, la Convenció de les NU sobre el Dret del Mar).

És una adhesió òbvia per a un nou estat com Catalunya, amb llarga tradició de foment de la pau, i que té un procediment senzill, tot i que cal complir el requisit de ser membre de les NU



per demanar-ne adhesió. A partir de la pertinença a NU, tot és senzill. Les provisions de les convencions fundacionals, la decisió del Consell d'Administració (2 de desembre de 1959) i la Comissió de Dret Internacional han establert la possibilitat de pertinença per successió per als nous membres de les NU que haguessin format part d'una de les dues convencions fundacionals amb una simple declaració de continuïtat adreçada al Govern holandès, dipositari de les Convencions<sup>59</sup>.

La necessitat de ser membre de l'ONU exigeix però deixar-la per a la segona o tercera fase.

### C. Organització Mundial del Comerç, OMC

És l'organització creada l'any 1995 i successora de l'Acord General d'Aranzels i Comerç (GATT) que supervisa els acords comercials que regulen i defineixen les relacions comercials entres els estats membres. El seu objectiu a mitjà i llarg termini és reduir o eliminar completament les barreres internacionals al comerç. No forma part del sistema de les NU ni, per tant, de les institucions financeres internacionals, tot i que existeixen formes de col·laboració i cooperació. Els darrers anys ha passat per una crisi important en estar bloquejada la ronda de Doha, fet que ha facilitat el sorgiment de molts acords comercials multilaterals i sobretot acords "bilaterals" de tipus comercials, al marge de l'OMC. Tanmateix, la reunió de Bali (novembre de 2013) ha permès l'adopció d'alguns acords i la millora de certes normes de funcionament de l'organització.

Està actualment formada per 159 membres de ple dret i 25 observadors, tots ells (llevat del cas del Vaticà) en procés d'adhesió. El procediment requereix una majoria de dos terços de la Conferència Ministerial. En principi, qualsevol territori duaner o estat amb autonomia completa respecte de les polítiques comercials pot adherir-se a l'OMC, o sigui a l'Acord fundacional i als diversos acords comercials multilaterals. La complexitat és també tècnica: l'adhesió als Acords de l'Annex 4 s'ha de fer per separat i està regida per les normes pròpies de cada acord. A la pràctica això significa verificar fefaentment que les estructures jurídicocomercials del candidat poden respectar els principis i acords de l'OMC.

En tot cas, un argument rellevant per a un país que ha estat membre de la UE com a part d'un altre Estat, i cerca la via per continuar essent-ne part de forma ràpida, no hauria

---

<sup>59</sup> Vegeu al respecte el tractament de K. Bühler, *op. Cit*, pàg. 28-30.

d'implicar gaires dificultats.

El procés formal es pot resumir així:

- El candidat prepara un informe que descriu tots els aspectes de les seves polítiques comercials que tenen vincles amb els Acords de l'OMC. Aquest Informe o memoràndum serà examinat per un comitè de treball de l'OMC, obert a tots els seus membres.
- A partir del moment en què els principals temes substantius de principis i polítiques han estat examinats, s'inicien converses bilaterals entre els candidats i cadascun dels estats membres. El procés acaba de manera multilateral, atès que, tot i la negociació bilateral, el principi de no-discriminació obliga a aplicar els compromisos del candidat de forma igual per a tots els països.
- Un cop acabada la feina del comitè de treball (anàlisi del règim comercial del candidat i negociacions bilaterals), s'emet un informe, un esborrany de protocol d'adhesió i una llista calendaritzada dels compromisos que tindria el nou membre, si fos acceptat.
- Aquests tres documents es presenten al Consell General o a la Conferència Ministerial, que els han d'aprovar per majoria de dos terços, sense possibilitat de vet. Es tracta d'una majoria important, però tanmateix, les dificultats principals, si n'hi hagués de tipus polític, s'haurien manifestat ja en la fase bilateral. En cas positiu, després de la signatura del protocol, i de l'eventual ratificació si ho exigeix el dret nacional, s'adquireix la condició de membre.

Dues consideracions finals, atesa la importància que tindria per a Catalunya com a estat independent pertànyer a l'OMC.

Primer, la necessitat de preveure de forma minuciosa els pros i contres de la condició d'observador, que ja hem dit que implica per a quasi tots els casos una condició prèvia a la plena adhesió, compatible amb les negociacions pertinents, negociacions que s'han d'iniciar en un termini no superior als cinc anys des de l'inici de la condició d'observador.

Segon, recordar que els estats membres de la UE tenen una condició dual a l'OMC, com a estats individuals i com a part de la UE, fet que sovint implica que s'opina i es vota com a

bloc, en tenir la UE la competència exclusiva en política comercial.

Un factor a considerar, que en la pràctica, vincula informalment l'adhesió a l'OMC amb les vies d'integració de Catalunya a la UE. Això vol dir que la integració de Catalunya a l'OMC seria immediata quan Catalunya esdevingués membre de la UE, atès l'important abast competencial que s'ha atribuït a la Unió en matèria de política comercial.

Cal també tenir ben present en el marc de les relacions de Catalunya amb l'OMC, en funció dels compromisos negociats, els efectes d'un eventual acord de lliure comerç o acord duaner que, de manera transitòria, es podria concloure entre Catalunya i la UE. Aquest acord podria quedar integrat dins l'OMC com un acord comercial preferencial de la UE o una unió duanera, constitutius d'una excepció a la clàusula de la nació més afavorida, d'acord amb els articles XXIV del GATT i V del GATS.

Cal, en resum, preparar i endegar el procés d'adhesió des de la primera fase, decidint si se sol·licita o no la condició de membre observador. En qualsevol cas, el procés és sempre llarg per raons tècniques, com mostra la llista, pública, de negociacions en curs.

## D. Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic, OCDE

L'OCDE, fundada l'any 1961 i hereva dels mecanismes de concertació europea impulsats pels EUA en el marc del *Pla Marshall* d'ajut a la reconstrucció regional de postguerra, està formada per 34 països. La seva principal funció és fomentar el progrés econòmic i el comerç mundial, així com la democràcia i l'economia de mercat. Té molts òrgans subsidiaris, en forma de comitès, grups de treball i d'experts, etcètera. En alguns d'aquests òrgans subsidiaris poden participar els països candidats.

Tot i que formalment és un simple fòrum o plataforma, el fet que les decisions es prenguin per unanimitat, li dona un plus de rellevància, en particular al Consell de l'OCDE, el seu màxim òrgan decisor.

El procés d'adhesió és feixuc i llarg, potencialment, atès que es fonamenta en una sèrie d'exàmens per avaluar la idoneïtat del candidat i la seva capacitat real de complir els estàndards de l'organització. Coexisteixen dues vies per negociar l'adhesió:

- a) les negociacions en curs segons decisió del 2007 (Eslovènia, Estònia, Federació Russa, Israel i Xile, que han dipositat el seu instrument d'adhesió)
- b) el mecanisme anomenat *Enhanced engagement*, adreçat a economies o països emergents

El procediment habitual es pot resumir així:

- Elaboració d'un full de ruta de l'adhesió
- Revisions, sense un període temporal predeterminat, els resultats de les quals hauran de ser comunicats al Consell
- Decisió del Consell, per unanimitat, que implica poder de vet, que permet al candidat dipositar l'instrument d'adhesió davant del dipositari del tractat, França

La complexitat i, sobretot, la unanimitat fan que sigui prudent esperar a una fase ja tardana del procés d'integració en la comunitat internacional per posar en marxa el procés d'adhesió.

## E. Organització Internacional de les Migracions, OIM

Fundada l'any 1951, té ara 155 estats membres i 11 observadors i les seves funcions són justament les migracions, assessorant governs i persones migrants. No forma part del sistema de NU. Té una estructura flexible, amb oficines i projectes a més d'un centenar de països i el seu procés d'adhesió és senzill.

El seu tractat constitutiu<sup>60</sup> estableix les condicions i procediments següents:

- Demostrar l'interès i compromís clar del candidat amb el principi de lliure circulació de les persones
- Demostrar que es vol i pot fer una contribució financera a l'organització, no inferior a les despeses administratives, una xifra que s'acordarà entre el candidat i el Consell de l'OIM
- Acceptació del candidat per majoria de dos terços del Consell

---

<sup>60</sup> Vegeu IOM Constitution, a <http://www.iom.int/cms/constitution>



- Acceptació formal del tractat constituent de l'Organització pel nou membre

Per tant, sembla una organització de la qual Catalunya, per interès propi i per interès del sistema, hauria d'intentar ser membre a l'inici del procés de reconeixement.

## F. Interpol

Creada l'any 1923, l'Organització Internacional de Policia Judicial<sup>61</sup>, té actualment 190 membres i el seu treball se centra en seguretat pública, terrorisme, delinqüència organitzada, tràfic de persones, armes drogues, pornografia infantil, blanqueig de diners i delictes econòmics, i corrupció, principalment. Té dos òrgans principals, l'Assemblea General i el Comitè Executiu, a més de la Secretaria General.

S'hi ingressa per votació favorable de dos terços dels membres de l'Assemblea General. Ateses les circumstàncies actuals del combat contra certes formes de terrorisme internacional, sembla obvi que no interessaria ningú que Catalunya en quedés fora. Per tant, cal demanar l'ingrés en la primera fase d'integració en la comunitat internacional.

### 4.2.4. Implicacions pressupostàries

Cal assenyalar, de forma preliminar, que la progressiva pertinença de Catalunya a la comunitat internacional tindrà un cost pressupostari significatiu. A curt termini, caldria tenir en compte les despeses derivades de les gestions i contactes, les quotes (ordinàries i extraordinàries) en pertànyer a les OIG, i les despeses de representació, vinculades a la creació d'un Servei Exterior i d'ambaixades i l'impacte intern sobre l'Administració del Govern. Considerant simplement el factor menys especulatiu, les quotes per pertinença a OIG significaran una xifra no inferior, en una fase avançada de la integració en la comunitat internacional, a 50 milions d'euros.

Naturalment, la pertinença a les institucions financeres internacionals, que implica subscriure capital, i la participació en pressupostos extraordinaris, pot incrementar significativament aquesta quantitat. Fent una analogia proporcional als indicadors econòmics, amb el previst

---

<sup>61</sup> L'Estatut o Constitució parla de policia criminal, una denominació que no sol ser habitual en llengües llatines.

per estats de recent ingrés, es pot parlar d'alguns centenars de milions d'euros, que caldria anar comptabilitzant al llarg dels primers anys del procés de reconeixement.

## 5. Resum i conclusions

### 5.1. Objecte

L'informe té com a objecte analitzar els reptes i estratègies en el procés de reconeixement i integració en la comunitat internacional d'un eventual estat català independent. L'informe en complementa d'altres, com els dedicats al futur polític de Catalunya, a la internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació i a les vies d'integració a la UE<sup>62</sup>.

Els objectius concrets, que determinen l'estructura de l'Informe són:

- Descriure què és i com funciona el reconeixement internacional d'estats i extreure'n les lliçons per al cas de Catalunya.
- Estudiar les implicacions procedimentals que poden afavorir el reconeixement internacional i la plena inserció, en un temps al més breu possible, en la comunitat internacional.
- Presentar criteris sobre com acarar la successió i la ratificació de tractats internacionals.
- Recomana una estratègia i unes actuacions per tal d'afavorir, de manera progressiva, el reconeixement i la inserció internacional.

### 5.2. Sobirania i reconeixement internacional

Ocupar-se de sobirania i del reconeixement internacional significa entrar en el camp del dret internacional i de les relacions internacionals, on les discussions tenen sempre una càrrega contextual i valorativa important.

---

<sup>62</sup> Concretament, vegeu els informes del CATN: "La consulta sobre el futur polític de Catalunya", de 25 de juliol de 2013, per un cantó i "Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya", de 20 de desembre de 2013 i "Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea" de 14 d'abril de 2014, per un altre.



Podem distingir tres tipus de sobirania:

- legal internacional;
- westfaliana; i
- domèstica o interna, atès que el concepte, com hem dit, abasta diversos factors o components.

La primera, la sobirania legal internacional implica justament el reconeixement d'un estat com a tal per part d'altres estats i, en coherència, l'acceptació com a membre de la comunitat internacional (dret a tenir representació diplomàtica i a ser admès, prèvia sol·licitud i acceptació, a organismes internacionals). La sobirania westfaliana al·ludeix a la independència i autonomia de fronteres endins, la no-ingerència en els assumptes interns dels altres països. La sobirania domèstica al·ludeix a la capacitat d'un estat de bastir i controlar estructures de poder internes que funcionin de forma eficaç.

Sovintegen els exemples de països que no poden mostrar capacitat plena dels tres components o tipus de sobirania. Taiwan té sobirania westfaliana i sobirania domèstica, però no té reconeixement internacional ample, és a dir, no disposa de sobirania legal internacional. Somàlia

extincions, entre d'altres). Durant el període de la descolonització (anys cinquanta i seixanta del segle XX) i durant la postguerra freda han sovintejats els exemples de modificació i creació d'estats.

La creació i extinció d'Estats, la successió d'estats, es pot produir en diversos supòsits i de diverses maneres, però el que interessa ara és el supòsit de secessió, de creació a partir d'un altre estat, anomenat estat matriu, al qual prèviament es pertanyia. A la pràctica trobem casos molt diferents de secessió, procedents de processos de descolonització, d'acords, de guerres internes o internacionalitzades, entre d'altres. Pel que fa a la forma de produir-se, existeixen dos grans casos, acordada o unilateral.

La secessió no està prohibida *per se* en el dret internacional, ni és tampoc legal *a priori*, com ja mostrà l'informe elaborat per aquest Consell sobre “*La consulta sobre el futur polític de Catalunya*”<sup>63</sup>, en ocupar-nos de l'opinió consultiva sobre Kosovo. Es considerarà legal o il·legal cas per cas, i en fer-ho sovint es partirà de consideracions pragmàtiques, per la qual cosa, a la fi, acabarà considerant-se legal allò que ha esdevingut normal, allò que s'ha consolidat. A la pràctica, la comunitat internacional no ha condemnat, de forma general, la major part de casos de secessió: només ha considerat il·legals casos en què la secessió implicava la violació d'una norma imperativa del dret internacional. La raó és que no existeix una norma internacional vinculant que prohibeixi explícitament aquesta conducta.

Tampoc es pot afirmar, a partir del dret internacional almenys, que una declaració unilateral d'independència sigui il·legal, tot i que pugui contradir de forma clara el dret intern de l'estat matriu on es produeix (dictamen sobre la declaració unilateral d'independència d Kosovo).

El procés de creació d'un nou estat, a partir de la secessió es consolidarà o no com un fet pràctic. Res no està predeterminat d'antuvi. Naturalment, la forma com es produeixi el procés de secessió, el fet de disposar o no d'aliats interessats en el reconeixement del nou estat, o d'altres consideracions pragmàtiques i juridicopolítiques, seran cabdals per al reconeixement i integració, més o menys ràpida i plena, en la comunitat internacional. Altrament dit, que la secessió no sigui *a priori* ni legal ni il·legal, no implica que no sigui important la forma com es produeix, les raons que la justifiquen i el treball de creació de

---

<sup>63</sup> Vegeu l'informe del CATN: “*La consulta sobre el futur polític de Catalunya*”, de 25 de juliol de 2013.

confiança i d'interessos compartits per tal d'assegurar que la comunitat internacional no tingui cap dubte que la nova entitat compleix els requisits i condicions propis d'un estat.

## 5.2.2. Reconeixement internacional d'Estats

Existeix un debat antic entre dues escoles de pensament filosòfic i jurídic sobre el reconeixement, anomenades respectivament "constitutiva" i "declaratòria". La primera considera que un Estat només esdevé realment una entitat estatal quan gaudeix del reconeixement; mentre que la segona estableix que l'Estat ho és en virtut de la possessió dels atributs i criteris legals per ser considerat com a tal i l'exercici real d'aquests atributs, amb independència del reconeixement d'altres estats. Ambdues es relacionen a la pràctica: mostrar que s'és realment un estat (complir els criteris legals) és una condició necessària, encara que no suficient, per a la integració plena en la comunitat internacional, fet que exigeix reconeixement ampli.

El reconeixement és un acte discrecional i polític, unilateral, en el qual l'estat X reconeix l'estat Y, perquè el dret internacional no obliga els estats al reconeixement d'altres estats. Tanmateix, tot i ser un acte lliure, genera efectes jurídics. El reconeixement pot fer-se de formes diferents: de manera explícita, amb un acte jurídic i formal de reconeixement; de manera tàcita, tot establint relacions diplomàtiques o votant favorablement l'ingrés d'un estat determinant en una organització intergovernamental. En tots els casos el reconeixement implica que qui reconeix aprecia que l'altre és un "igual", un estat, que compleix els requisits "d'estatalitat".

La concreció pràctica de la noció "d'estatalitat" bàsica està continguda en els criteris o principis de Montevideo (1933). Estableixen que cal tenir:

- població permanent
- territori definit
- govern, amb control clar sobre aquesta població i aquest territori
- capacitat d'entrar en relació amb d'altres Estats

Mostrar fefaentment el compliment de les quatre condicions és la primera fase del procés de

reconeixement, que va acompanyada de negociacions, reconeixements, clàusula de recepció del dret internacional i primeres demandes d'adhesió a organitzacions internacionals.

Pel que fa a la UE, en l'àmbit de la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC), es va adoptar una posició comuna dels ministres d'Afers Exteriors en l'inici de la postguerra freda (16 de desembre de 1991), on acordaren els requisits dels nous estats per poder ser objecte d'un reconeixement formal. Es precisa que: cal respectar les disposicions de la Carta de les Nacions Unides, l'Acta Final de Hèlsinki i la Carta de París per una Nova Europa; garantir els drets de les minories i d'altres grups d'acord amb els compromisos subscrits en el marc de l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE); respectar la inviolabilitat de les fronteres, que només podran ser canviades per mitjans pacífics i de comú acord; acceptar els compromisos pertinents en matèria de desarmament, de no-prolifерació nuclear i de seguretat i estabilitat regional; mostrar el compromís de solucionar per via d'acord totes les qüestions relatives a la successió d'estats i altres controvèrsies regionals.

En el cas concret de Catalunya, abans d'endegar un procés formal de demanda de reconeixement, seria convenient que el nou estat:

- Estigui en condicions de mostrar que ho és, és a dir, que es compleixen els criteris i estàndards internacionals. Això implica mostrar clarament que existeix una població, que aquesta accepta majoritàriament la situació nova, que hi ha un territori definit i que una autoritat legítima exerceix de forma eficaç les seves competències sobre població i territori, malgrat que si el procés no és plenament acordat, es poden plantejar, temporalment, alguns problemes d'encavalcament d'autoritat o de control territorial.
- Cerqui, abans de la proclamació d'independència, possibles suports per al procés de reconeixement, amb eventuais valedors i impulsors. Si es fa així, s'assegura *a priori* un mínim de reconeixement, bilateral i multilateral, que servirà també de demostració pràctica de l'acompliment del quart criteri de Montevideo (estar en condicions d'establir relacions amb altres membres de la comunitat internacional).
- Estableixi una estratègia clara –progressiva, amb prioritzacions ben pensades, realistes i molt treballades– per anar aconseguint reconeixements bilaterals i multilaterals, tot combinant accions diplomàtiques convencionals amb ofertes



diverses que impliquin compartir beneficis en el present i en el futur. Resulta especialment important elaborar una sistematització creïble dels valors afegits i dels avantatges comparatius que el nou estat pot aportar a la comunitat internacional.

- Tingui ben present, i comuniqui a la població, que el procés de reconeixement és sempre progressiu, per raons polítiques i també tècniques, i que la seva culminació exigeix temps.
- Eviti les demandes prematures, sobretot, en el cas del reconeixement multilateral i tingui en compte “cas per cas” els eventuais efectes de “vots grupalment orientats”.

### 5.3. Successió en matèria de tractats internacionals

És un àmbit que presenta poques normes totalment estables i àmpliament acceptades, com ho mostra el fet que dos tractats internacionals que la regulen, la Convenció de Viena sobre successió d'estats (1978) i la Convenció de Viena sobre successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes (1983), o bé no estan en vigor (Convenció 1983) o han estat ratificades per un nombre reduït d'estats (Convenció de 1978). Per tant, el tema no està subjecte a una regulació internacional obligatòria per a tots els estats membres de la comunitat internacional.

D'això es deriva que, en el cas de Catalunya, i atès que no se sap si l'escenari després de la independència serà de col·laboració o de no-acord, s'hauran d'explorar, i segurament emprar, diverses vies o procediments per establir tot el relatiu a la successió. L'informe procedeix en aquest apartat ocupant-se primer de la clàusula formal de recepció del dret internacional; després tracta les regles de successió i ratificació dels tractats previstes a la Convenció de 1978 i reflecteix alguns comentaris doctrinals al respecte. I finalment s'analitza el tema dels tractats.

La primera mesura que hauria d'adoptar un eventual estat català independent seria la d'establir una clàusula formal de recepció del dret internacional en la llei constitucional



provisional, com ja hem dit a l'informe elaborat per aquest Consell sobre el procés constituent<sup>64</sup>. La clàusula hauria de declarar que els principis i les regles generals del dret internacional, especialment en matèria de drets fonamentals, es consideren part integrant del dret de Catalunya.

Pel que fa a la successió de tractats, es consideren diversos supòsits, atès que la Convenció de Viena de 1978 preveu unes regles rellevants, tot i no ser una regulació internacional obligatòria per a tots els estats de la comunitat internacional.

En primer lloc, i de forma general per als estats fruit de la descolonització, es preveu la regla de la "tabula rasa": els estats successors no estan obligats a mantenir en vigor un tractat o passar a ser-ne part pel sol fet que en el moment de la successió el tractat estigués en vigor pel que fa al territori al qual es refereix la successió d'estats (art.16). La pràctica avala la tesi segons la qual un estat successor no assumeix automàticament els drets, obligacions i poders de l'estat predecessor. En segon lloc, això es presenta en la Convenció com una llibertat d'opció, com una elecció possible, un dret de l'estat successor de participar i, per tant, d'aplicar els tractats multilaterals sense haver d'adherir-s'hi o ratificar-los novament (art. 17).

Ja fora dels casos de descolonització, en tercer lloc, la regla general en el supòsit de la separació d'estats és la de la continuïtat de les obligacions convencionals, per tal de preservar-ne l'estabilitat, malgrat que es preveuen excepcions i matisos. Concretament, en el cas de la separació de parts d'un Estat es preveu que:

- els tractats en vigor en el moment de la successió continuïn en vigor en la resta del territori de l'estat predecessor, en cas que segueixi existint (art 35)
- els tractats en vigor en el moment de la successió continuïn en vigor respecte de cada estat successor (art. 34)

En els casos en què s'aplica el principi de continuïtat, la notificació de successió s'utilitza per confirmar expressament l'acceptació d'aquest principi, que va en la línia de preservar la seguretat jurídica i l'estabilitat de les relacions internacionals.

---

<sup>64</sup> Vegeu l'informe del CATN: "El procés constituent", de 14 de juliol de 2014.



En quart lloc, s'assenyala que la principal excepció és que les regles esmentades de la Convenció de Viena no s'aplicaran, al contrari, si hi ha acord entre les parts. Té especial interès la principal clàusula de flexibilitat, que estableix que la continuïtat no s'aplicarà quan "es desprengui del tractat o consti d'altra forma que l'aplicació del tractat respecte de l'estat successor seria incompatible amb l'objecte i la finalitat del tractat o canviarien radicalment les condicions de la seva execució" (art. 34 i 35).

Per al cas de Catalunya resulta també d'interès recollir el que va assenyalar el gener de 1992 el Comitè de Consellers Jurídics per al Dret Internacional Públic (CAHDI) en relació amb les qüestions de successió d'estats a Europa. Digué, concretament, que existeix una tendència a favor de la continuïtat dels tractats en vigor, però que existeixen opinions diferents sobre la qüestió de saber si han de continuar automàticament o sobre la base del consentiment de les parts implicades. En tot cas, consideraven necessari acarar el tema amb un enfocament pragmàtic i amb diàleg entre les parts.

En conclusió, la pràctica existent és diversa i fins i tot contradictòria. A més, els casos concrets mostren que les solucions no responen a consideracions jurídiques, sinó sobretot a consideracions pragmàtiques i d'oportunitat, fet que fa difícil la deducció de regles generals. Aquesta és la raó que explica que la regulació de successió sigui un treball inacabat, sotmès a un desenvolupament progressiu. Tanmateix, als efectes del present informe hom pot sostenir que imperen uns principis que es poden resumir així: la successió ha de conduir a un resultat equitatiu, partint de la llibertat dels estats interessats per fixar a través de l'acord aquest resultat equitatiu. I finalment també es pot afirmar que totes les parts que participen en la successió han de respectar les normes imperatives de dret internacional general i, en particular, les relatives al respecte als drets fonamentals de la persona i als drets dels pobles i de les minories.

Pel que fa a la conducta a recomanar en el cas de la successió en matèria de tractats per a una eventual Catalunya independent, seria convenient combinar dues estratègies:

- Iniciar una negociació, a partir d'una anàlisi pormenoritzada cas per cas, per confirmar o no la continuïtat en els tractats dels quals és part Espanya, distingint diferents grans tipus de tractats. Cal tenir present que parlem de milers de tractats internacionals.



- Subscriure, independentment del resultat del que es diu a l'apartat anterior, una bateria de tractats d'especial rellevància en matèria de: codificació del dret internacional<sup>65</sup>; protecció internacional dels drets humans<sup>66</sup>; dret humanitari<sup>67</sup>; matèria econòmica i fiscal<sup>68</sup>; o de dret internacional privat, com els relatius a adopció internacional, legalització de documents o propietat intel·lectual i industrial.

Per tant, endegar, segons el que l'Informe comenta a l'apartat 4, el procés d'adhesió, per fases, als diversos tractats que permeten l'adhesió a diversos organismes internacionals intergovernamentals.

## 5.4. La pertinença a organitzacions internacionals intergovernamentals i les vies de reconeixement

Es constata que les organitzacions internacionals intergovernamentals (OIG), tot i ser un fenomen relativament recent de les relacions internacionals, sorgit a principis del segle XIX inicialment en àmbits tècnics, s'han desenvolupat molt durant aquests dos segles. Avui n'existeixen milers i abasten tots els àmbits de la vida internacional. Han esdevingut tan importants que hom pot sostenir que 250 OIG "convencionals" tenen un paper cabdal com a ens reguladors de la conducta i les relacions dels estats. Fan moltes més coses que, simplement, executar acords establerts pels seus estats membres: prenen decisions que afecten tots i cadascun dels racons o punts del planeta i, per tant, la vida dels seus habitants, en ocupar-se de temes vinculats amb la sobirania interna o domèstica, de

---

<sup>65</sup> Conveni de Viena sobre el dret dels tractats, per exemple.

<sup>66</sup> Pacte internacional relatiu als drets civils i polítics, Conveni sobre la prevenció i la repressió del crim de genocidi o el Conveni internacional sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació racial o els textos bàsics del sistema europeu de protecció dels drets humans

<sup>67</sup> Conveni (I) de Ginebra per a la millora dels ferits i els malalts de les forces armades en campanya; Conveni (II) de Ginebra per a la millora de les condicions dels ferits, els malalts i els naufragats de les forces armades a la mar, etcètera.

<sup>68</sup> Per exemple, tractats per regular la doble imposició.

competències que fins fa ben poc molts estats consideraven privatives dels governs nacionals.

Per al cas de Catalunya, resulta clar que pertànyer a les OIG és un camí imprescindible per al reconeixement i per a l'efectiva integració en la comunitat internacional. A més, per entendre millor què fan les OIG, en quines convé ser, per on començar i amb quina estratègia, cal estudiar i entendre què són les OIG, una a una o bé establint-ne tipologies per afinitats. Això permetrà decidir quin és el millor moment i la millor estratègia per preparar-ne l'ingrés, quin valor afegit té aquella organització per al nou estat i què podem aportar específicament, en termes de comunitat de coneixements i de pràctica, d'experiència acumulada i de bones pràctiques contrastades.

Hom proposa alguns criteris a considerar per al cas de Catalunya:

- Començar per recordar la ja esmentada recepció en el dret intern de Catalunya, com a part de la norma constituent provisional, dels principis, valors i normes del dret internacional, afegint un esment específic al suport i compromís amb el multilateralisme.
- Endegar el reconeixement per OIG en què els seus estats membres no tenen possibilitat de vet, amb alt valor simbòlic –com el Consell d'Europa– o que tenen procediments d'adhesió menys dificultosos.
- Posar en el centre de l'estratègia la vocació secular d'internacionalització, foment de la pau i de la solidaritat internacional i recerca de relacions comercials i culturals lliures i responsables de la societat catalana, entesos com a valors afegits, que formen part del moll de l'os de la política exterior.
- A l'hora de prioritzar, establir diverses fases i etapes, combinant en cadascuna la recerca de l'ingrés a OIG polítiques, socials, culturals, de drets humans, econòmiques i de seguretat ciutadana.
- Concertar l'estratègia, i si és possible establir un full de ruta compartit, amb els diversos actors privats i públics, aprofitant la tradició i força de la presència internacional de la societat civil catalana i les múltiples pràctiques de diplomàcia pública en el terreny de la cooperació al desenvolupament, la pau, el benestar, els drets humans, la cultura i l'esport.

- Ajornar, en el període de transició, les demandes d'ingrés a organitzacions internacionals que no tinguin prou consens polític a Catalunya.

### 5.4.1. Reconeixement multilateral

En termes conceptuals, existeixen tres maneres d'esdevenir membre d'una OIG:

- a) mitjançant un procés formal d'adhesió
- b) a partir d'un simple acte unilateral
- c) mitjançant la successió, atesa una provisió expressa en el tractat regulador de l'organització

A la pràctica, però, la via bàsica és la del procés formal, la més usada, en haver-se reduït molt els exemples de casos amb declaració unilateral i existir només un cas significatiu per successió per provisió expressa (Cort Permanent d'Arbitratge). Per tant, la norma és el procediment d'adhesió formal que, al seu torn, mostra una heterogeneïtat enorme.

Malgrat aquesta heterogeneïtat, hom pot distingir dos grans supòsits per als procediments formals d'adhesió com a nou membre d'una OIG:

- organitzacions amb procediments d'admissió restrictius i complexos
- organitzacions amb procediments relativament senzills i oberts

En el primer cas, les restriccions deriven de sistemes de presa de decisions per unanimitat, que permeten vet, o en menor mesura, de sistemes amb majories qualificades que permeten establir minories de bloqueig. En aquests casos, és recomanable fer una anàlisi acurada, abans de procedir a sol·licitar l'ingrés. En el segon cas, es tracta d'organitzacions que tenen un sistema de presa de decisions amb procediments oberts, tot i que en alguns casos el procediment pot ser administrativament llarg.

Cal assenyalar, addicionalment, que algunes OIG tenen, a més de procediment formal, costums i procediments particulars, per exemple competències per adaptar els procediments estàndards a casos singulars. Això s'esdevé, per exemple, en les institucions derivades dels acords de Bretton Woods (Fons Monetari Internacional, FMI, Grup del Banc Mundial).



Atesa la dificultat d'establir regles genèriques, s'ha optat per classificar les OIG en grans categories, relativament discrecionals, i procedir-ne a l'estudi, parcial, per grups i casos.

## 5.4.2. Anàlisi de les provisions d'ingrés i de la pràctica recent de les principals OIG

L'Informe divideix les principals OIG analitzades (han quedat fora, per pertànyer a d'altres informes, les de la UE i les de seguretat) en tres grans categories:

- el sistema de les Nacions Unides
- organismes regionals de tipus paneuropeu
- d'altres organismes

En aquest punt el resum serà molt succint i cal, per als detalls, veure l'apartat corresponent de l'Informe.

### A. Criteris i procediments per a l'adhesió al sistema de NU

La pertinença a l'ONU, i per tant, la presència regular als seus principals òrgans, ha esdevingut el símbol de plena culminació de la integració a la comunitat internacional, tot i que, formalment, les NU no reconeix pas Estats. Ser membre de l'ONU no vol dir formar part només dels seus òrgans principals, sinó que sovint és possible accedir també mitjançant un acte unilateral a molts dels organismes especialitzats, i finalment, a molts dels seus mecanismes particulars (fons, programes, comissions especialitzades o d'àmbit regional, instituts de recerca i de formació, organismes subsidiaris, entre d'altres). Això no obstant, en alguns casos no és necessari ser membre de les NU per ser membre d'algun dels seus organismes especialitzats, atès que, en tenir la seva pròpia personalitat jurídica internacional, tenen mecanismes d'accés o d'adhesió propis.

### B. L'adhesió a l'ONU

Existeix un procediment precís i ben pausat:

- a) El país candidat envia una notificació formal al secretari general de les NU,

acompanyant-la d'un instrument formal d'acceptació de les obligacions presents a la Carta de les NUU;

- b) El secretari general n'informa al Consell de Seguretat;
- c) Si el Consell no disposa el contrari, el seu president tramet el tema al Comitè d'Admissions de nous membres, que analitzarà la petició i presentarà les seves conclusions al Consell;
- d) El Consell ha de decidir si recomana o no l'ingrés del candidat, o si ajorna la sol·licitud. L'aprovació, en tractar-se d'una qüestió substantiva, exigeix almenys 9 vots afirmatius i cap vot en contra dels cinc membres permanents del Consell;
- e) Si la decisió del Consell recomana l'ingrés, aleshores cal considerar-la a l'Assemblea General. Si voten favorablement almenys dues terceres parts dels membres, el secretari general comunica la decisió al país sol·licitant i l'admissió té efectes immediats;
- f) En el cas que el Consell no recomani l'accés o ajorni la decisió, l'Assemblea General pot estudiar en profunditat el tema i decidir el reenviament de la sol·licitud, amb l'acta completa de la discussió, al Consell de Seguretat per tal que reexamine el cas i formuli una recomanació o un informe.

Hom pot parlar de cinc condicions que cal satisfer, com a condició necessària:

- ser un estat
- ser amant de la pau
- acceptar les obligacions de la Carta
- estar en condicions de poder complir les condicions suara esmentades
- tenir la voluntat explícita i fefaent de fer-ho

Les condicions segona, tercera i quarta, tot i que poden ser evidents, incloses en la sol·licitud d'adhesió, convé explicitar-les mitjançant declaracions solemnes i explícites.

En el cas de Catalunya, la feina fonamental no rau a complir els cinc requisits esmentats,



sinó a aconseguir la votació favorable, 9 vots a favor almenys sense cap vet al Consell de Seguretat, primer, i almenys dos terços dels vots favorables de l'Assemblea General, després. A l'Informe es fan consideracions més detallades al respecte.

Com a recomanació final, hom insisteix en el fet que no és convenient preveure la demanda d'ingrés a les NU, tot i el seu caràcter simbòlic, de manera ràpida o precipitada. Cal assegurar, almenys, que hi hagi un gruix important de reconeixements, un coneixement suficient de les raons i del paper del nou Estat en la comunitat internacional i un escenari de relacions bilaterals amb Espanya mínimament assentat i col·laboratiu.

## C. Organismes especialitzats

L'informe els enumera, n'analitza amb detall alguns, diferenciant entre:

- a) institucions financeres internacionals (Fons Monetari Internacional, FMI, Grup del Banc Mundial, GBM)
- b) grans organismes especialitzats (Organització de les NU per a l'Alimentació i l'Agricultura, FAO; Organització Mundial de la Salut, OMS; Unió Internacional de Telecomunicacions, UIT; UNESCO)
- c) altres organismes (Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual, OMPI). En tots els casos s'analitza, a partir dels tractats i de la pràctica recents, les provisions d'adhesió, els eventuais requisits previs i el procés decisonal que és relativament obert o complicat i amb majories molt significatives

Cas per cas es fan suggeriments sobre com actuar. Es recomana endegar el procés d'adhesió en la primera fase del procés de reconeixement a organismes especialitzats, com FAIO, OIT, OMS, UIT, Unesco, OMT i OMPI.

## D. Organismes regionals paneuropeus: Consell d'Europa

El Consell d'Europa, com a institució fins i tot prèvia a les Comunitats Europees, es considera cabdal i prioritària, pel seu simbolisme, per les seves competències i funcions i pel seu procediment d'adhesió. Es recomana perseguir l'estatus d'estat de ple dret des de la primera fase del reconeixement internacional, però considerar també en paral·lel acollir-se a





un dels tres supòsits dels estats amb estatus intermedi, el de convidat especial.

Se subratlla que no hi ha cap dificultat tècnica rellevant, o en l'àmbit d'estàndards de drets humans, però que, tot i que no hi ha vet, el tràmit és menys o menys ràpid en funció de la voluntat política dels seus membres. El cas de Montenegro, per exemple, es va resoldre en menys d'un any. D'aquí l'interès de tenir, mentre es negocia, l'estatus de convidat especial.

Addicionalment, s'assenyala que un informe recent del Govern britànic considera que, pel que fa a la Convenció Europea dels Drets Humans, podria tractar-se de successió quasiautomàtica. Concretament, en aquest punt Crawford i Boyle sostenen que –a partir dels precedents de Montenegro i Txecoslovàquia i decisions ja fermes de l'esmentat Tribunal Europeu de Drets Humans– l'aplicació de la Convenció pot considerar-se ininterrompuda. Naturalment, el mateix es podria dir del cas de Catalunya.

## E. Altres organismes

Es consideren sis casos, que, com els anteriors, s'estudien des del punt de vista dels procediments d'adhesió i admissió. Primer, la Cort Penal Internacional, a la qual es recomana sol·licitar adhesió des del principi. Segon, la Cort Permanent d'Arbitratge, que també es considera important per a la primera fase. Tercer, l'Organització Mundial del Comerç, OMC, una incorporació important per a Catalunya. Hom explica que es pot pertànyer a l'OMC com a part de la Unió Europea, com a estat específic (complint el procediment previst, que combina fases bilaterals i multilaterals) i, indirectament, en l'eventual cas d'un acord transitori de lliure comerç o acord duaner amb la UE, que podria quedar integrat dins l'OMC com a acord comercial preferencial de la UE o una unió duanera (excepció a la clàusula de nació més afavorida). Es recomana preparar el procés d'adhesió des de la primera fase, atès que el procediment és sempre llarg, tot valorant si convé o no sol·licitar la condició de membre observador. Quart, l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic, OCDE, que es recomana deixar per a una fase avançada de la integració en la comunitat internacional per la complexitat del procediment i la decisió per unanimitat. Cinquè, l'Organització Internacional de les Migracions, OIM, a la qual es recomana sol·licitar l'adhesió en una primera fase. Finalment, s'analitza el cas de la Interpol, a la qual, ateses les circumstàncies actuals de cooperació de tota la comunitat internacional en el combat contra certes formes de terrorisme internacional, es recomana sol·licitar l'ingrés en la primera fase, atès que seria beneficiós per a tothom, inclosa Catalunya.

## F. Implicacions pressupostàries

De forma preliminar, s'assenyala que la progressiva pertinença de Catalunya a la comunitat internacional tindrà un cost pressupostari significatiu. A curt termini, caldria preveure les despeses derivades de les gestions i contactes, les quotes (ordinàries i extraordinàries) en pertànyer a les OIG, i les despeses de representació, vinculades a la creació d'un Servei Exterior i d'ambaixades i l'impacte intern sobre l'Administració del Govern. Considerant simplement el factor menys especulatiu, les quotes per pertinença a OIG, significaran una xifra no inferior, en una fase avançada de la integració en la comunitat internacional, a 50 milions d'euros. Pel que fa a la despesa derivada de la pertinença a les institucions financeres internacionals, en particular com a subscripció de capital, el cost final, per analogia amb els indicadors econòmics dels darrers països que s'hi han adherit, podria significar –a la fi del procés, per tant en uns quants anys– una xifra de centenars de milions d'euros.

---

Aquest informe sobre “*La integració a la comunitat internacional*” ha estat elaborat pel Consell Assessor per a la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer  
*President*

Núria Bosch i Roca  
*Vicepresidenta*

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt



Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas

*Secretari*

