

Dins o fora? Possibilitats pel que fa a la relació amb Europa

per Marc Vilamajó



L'estatus de l'estat català en relació a la Unió Europea és un tema que genera una enorme controvèrsia i que és objecte de constant debat i discussió. Sobre aquesta qüestió, les declaracions dels responsables polítics catalans, de l'estat espanyol i de la pròpia UE són incoherents i fins i tot contradictòries. Amb tot això, la sensació imperant entre la ciutadania catalana és de manca de claredat, cosa que no és gens desitjable de cara a la celebració del referèndum. Aquest article pretén posar una mica de llum sobre l'assumpte i aclarir alguns conceptes, de manera que s'esvaeixin els dubtes que envolten la possible pertinença de l'estat català a la Unió Europea. En un proper article definiré què és això d'"Europa" i quins avantatges té (si és que n'hi ha) formar-ne part i quines conseqüències negatives tindria quedar-ne fora.

Catalunya i la *Realpolitik* internacional

El primer que cal dir en tractar el tema de l'adhesió de l'estat català a la Unió Europea és que és una qüestió que entra plenament en el terreny de les relacions internacionals i que aquestes són, per definició,

imprevisibles i desregulades. Els Tractats de la UE només parlen de l'ampliació externa, no de la interna, la qual cosa és fàcil d'entendre. Seria bastant sorprenent que els signants, els mateixos estats membres, preveïessin la seva pròpia dissolució o la secessió d'una part del seu territori. Però que no estigui previst no vol pas dir que sigui impossible. La secessió de l'estat català no està prevista en el dret internacional, però s'haurà de produir malgrat això. Tampoc estava prevista la caiguda dels règims socialistes de l'Europa central i oriental, però es va produir i molts d'ells ara són estats membres de la UE, i amb canvis de fronteres importants com la independència de les repúbliques bàltiques, la reunificació alemanya o la separació de Txèquia i Eslovàquia. El mateix pot passar amb la creació de l'estat català.

De la mateixa manera, no hi ha cap punt als Tractats que estableixi l'expulsió d'un estat escindit d'un estat membre. De manera que ens trobem amb la situació paradoxal que no hi haurà adhesió automàtica de l'estat català, però tampoc expulsió automàtica, i menys contra la voluntat del seu govern i/o dels seus ciutadans. La solució que es prengui haurà de ser fruit del pacte. Pensem que l'expulsió automàtica un cop constituït l'estat català generaria, a més, diversos dubtes de qualitat democràtica. Actualment, Catalunya ja forma part de la UE, si bé no com a estat membre, sí com a part de dos estats membres. Tots els catalans som alhora ciutadans europeus i, segons els Tractats, cap autoritat ens pot denegar aquesta condició. Hem votat els nostres representants al Parlament Europeu, vuit dels quals són catalans (inclosa una diputada nord-catalana), i ho tornarem a fer a les eleccions del proper 25 de maig, en principi per a un període de 5 anys, fins a la primavera del 2019. Aquests són només alguns dels exemples de com de lligada està ja Catalunya amb la Unió, encara que com a regió, i de com de difícil seria (a la pràctica i també des d'un punt de vista moral) forçar el trencament de tots aquests lligams.

No cal dir que no hi ha precedents de l'expulsió d'un territori de la Unió Europea. Tots els territoris que n'han sortit o han canviat el seu estatus respecte la Unió o els seus predecessors ho han fet per voluntat dels seus governs (estem parlant d'Algèria, Grenlàndia i l'illa de Saint Barthélemy). Però sí que hi ha hagut un precedent de canvi de fronteres d'un estat membre: la reunificació alemanya. Amb la dissolució de l'Alemanya de l'Est el 1990, aquest territori (amb més de 16 milions d'habitants) va ingressar alhora a la República Federal Alemanya i a la Unió Europea, cosa que va suposar una redistribució de força (a favor d'Alemanya) al Parlament i al Consell de la UE. Això es va fer mitjançant una modificació **expres** dels Tractats.

El que fa particular el cas de Catalunya és que sobre la taula hi ha un referèndum d'independència que no és consentit per l'estat membre, i que aquest, lluny de no immiscir-se, combat la secessió amb totes les eines polítiques i legals. Això ens diferencia d'Escòcia, on el que passa és tot el contrari. En aquest cas, el proper 18 de setembre es celebrarà un referèndum sobre la independència-que té la seva base en un acord bilateral signat amb el Govern Britànic. Si el resultat és afirmatiu, aquest Govern ja ha dit que acatarà la decisió del poble escocès i pactarà les condicions de la secessió. El Govern d'Escòcia espera que en aquest cas la

independència es pugui fer efectiva al cap de dos o tres anys després del referèndum. Durant aquest període de transició s'haurien de pactar les condicions de la secessió amb el Govern Britànic, però alhora també amb la Unió Europea. L'exemple escocès és una mostra de com **la particularitat del cas català no rau en el fet que es tracti d'un estat escindit d'un estat membre, sinó del fet que aquest estat membre obstrueix la celebració del referèndum i la constitució de l'estat català** en cas que el resultat sigui afirmatiu. Aquesta és la vertadera clau de volta en tot l'assumpte de l'adhesió a la UE: Què cal fer quan un actual estat membre s'oposa amb totes les seves forces a la constitució d'un altre estat que aspira a ser membre?

En absència d'una base legal clara als Tractats, que l'estat català sigui admès a la UE dependrà de les relacions de poder existents en el moment de la secessió. Això no ens ha de fer defallir, ben al contrari. Aquesta situació genera dubtes però alhora, esperances. Nosaltres, la ciutadania de Catalunya, així com els líders que ens portin a la independència, som actors internacionals i podem fer decantar la balança cap a un cantó o cap a l'altre. Per fer que les relacions de poder ens siguin favorables arribat el moment, cal posar-se a treballar per aconseguir que l'opinió pública europea i els líders de la resta d'estats membres siguin favorables a l'adhesió. Cal que la societat civil s'organitzi per donar a conèixer el conflicte que pateix el nostre país i guanyar adhesions a la nostra causa. Cal convèncer que l'autodeterminació no és un capritx puntual, sinó l'única solució al conflicte secular amb l'estat. La ignorància i el desconeixement són els grans enemics que ens queden per vèncer abans d'esdevenir una nació lliure.

Durant les darreres setmanes s'ha fet evident que la pressió diplomàtica de l'estat espanyol sobre les Institucions Europees i sobre la resta d'estats membres és màxima. L'objectiu és evitar qualsevol pronunciament tendent al reconeixement del conflicte, qualsevol contacte directe amb la Generalitat de Catalunya, qualsevol gest que deixi entendre que s'ha pensat en la possibilitat que Catalunya s'independitzi. Davant d'això, el Govern de la Generalitat té el deure d'asseure's a negociar amb les Institucions de la Unió, especialment amb la Comissió Europea, per aclarir el seu futur estatus. Tal com consta a l'Acord de Govern, el referèndum sobre la independència es produirà l'any 2014. És bàsic que la Generalitat esdevingui un actor internacional reconegut **abans de la seva celebració**. En aquest sentit, sense menystenir la feina que s'està fent, l'objectiu de la Secretaria d'Afers Exteriors i de la Unió Europea –a part de convertir-se en un Departament propi– no ha de ser donar a conèixer el procés de transició nacional, fer pedagogia a la UE ni informar sobre el que està passant a Catalunya sinó directament reclamar una clarificació del seu estatus després d'una eventual victòria del sí al referèndum sobre la independència de l'any que ve. L'electorat català, els més de 5,4 milions de ciutadans europeus que estaran cridats a les urnes per decidir sobre el futur del seu país, té dret a una informació clara sobre les conseqüències d'un no i un sí, i això inclou les relacions amb Europa, ja que aquest tema condicionarà, i molt, la campanya i els resultats.

Fins ara, la creació del Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya, més conegut com a DIPLOCAT, ha sigut l'únic pas en el camí cap a una protodiplomàcia efectiva, però l'organisme no es pot definir com una

vertadera agència diplomàtica ja que es dedica més aviat a organitzar conferències a universitats estrangeres que no pas a fer diplomàcia en majúscules. ***El primer que cal fer és crear un Departament d’Afers Exteriors i de la Unió Europea amb un/a conseller/a al capdavant que sigui la cara visible de la diplomàcia catalana*** i s’encarregui de donar una imatge positiva del nostre país al món, i especialment a Europa, amb vista a aconseguir el reconeixement de l’estat català per part de la Unió Europea i els seus estats membres. La imatge és quelcom molt important en les relacions internacionals, i de vegades pot semblar banal, però serà crítica arribat el moment. Una imatge positiva de Catalunya contrarestaria la diplomàcia activa que l’estat espanyol duu a terme contra la nostra autodeterminació. Cal iniciar una campanya internacional per mostrar que som una nació democràtica, moderna, pacífica, respectuosa amb els drets humans, altament desenvolupada, amb una cultura mil·lenària, una economia exportadora forta, un destí atractiu tant per al turisme com per a les inversions. I sobretot, les associacions pro-europeistes de Catalunya hauran de deixar ben clara la voluntat majoritària de la ciutadania catalana de seguir formant part de la Unió Europea. En paraules de Martí Anglada “hem de fer amics”.



El Conseller de la Presidència, Francesc Homs, presentant el secretari general del Diplocat, al 2012. Font: [E-notícies](#).

Tres escenaris de futur

Un cop coneguts els condicionants pel que fa a les relacions internacionals, passem a veure els possibles escenaris de futur pel que fa a la relació amb la Unió Europea:

1. La secessió pactada. Si la secessió es pacta bilateralment, com en el cas d’Escòcia i el Regne Unit, serà més fàcil arribar a un compromís perquè l’estat català pugui accedir a la UE per la via ràpida, estalviant-se el llarg procés ordinari que segueixen els estats aliens a la Unió. Davant una secessió pactada, les relacions amb la UE seran un tema menor davant el molt més controvertit repartiment dels actius i passius de l’estat espanyol, inclosa la Seguretat Social i un creixent deute públic. Com en tota negociació, concessions en una banda afavoririen acords en una altra. L’adhesió a la UE podria ser un dels punts de l’acord, de forma que el

successor de l'estat espanyol no l'obstrueixi. Aquest seria l'escenari més ben vist per la UE, ja que li estalviaria la penosa feina d'haver-se de "mullar" davant un conflicte obert entre dos estats, que no li interessaria en absolut.

2. Una segona possibilitat és que la Generalitat no arribi a un acord ni amb l'estat espanyol ni amb la UE, de manera que, després de la independència, el successor de l'estat espanyol segueixi sent membre de la UE mentre que l'estat català se'n veïés expulsat. En aquest escenari, el més negatiu des del nostre punt de vista, l'estat català seria vist com un estat extern a la UE, i hauria de seguir el procés "ordinari" d'adhesió, el que s'ha utilitzat en cada ampliació, i aquest sí que està perfectament regulat. Segons els Tractats, per a tots els temes referents a l'ampliació cal la unanimitat del Consell de la UE, fins i tot per l'obertura de les negociacions. El comissari Almunia va recordar que hi ha 2000 possibilitats de veto abans de l'adhesió, i aquest és el punt sobre el qual pivoten tots els arguments tant de crítics com d'escèptics. L'estat espanyol (o successor) vetaria perpètuament l'adhesió de l'estat català. França faria el mateix i potser altres estats membres, ja sigui per voluntat pròpia o per pressió diplomàtica dels primers, de forma que el nou estat es veuria permanentment exclòs de la UE.

Però realment passaria? Per què hauria de ser així? La rebequeria, el ressentiment o la voluntat de causar un dany a l'altre són arguments a molt curt termini en política exterior, i més encara en el marc de la Unió Europea, on les solucions de consens són la norma. Caldria trobar arguments de més pes perquè aquest actitud es prolongués en el temps. Però fins i tot així, tant l'estat espanyol com el francès no serien immunes a les pressions que al seu torn podrien rebre de la Comissió i de la resta d'estats membres. A la Comissió Europea, no li faria gens de gràcia haver "perdut" 7,5 milions de ciutadans europeus i la jurisdicció sobre un territori econòmicament estratègic per a les importacions i exportacions del Mercat Interior. Probablement pressionaria els estats membres refractaris de manera que el bloqueig es convertiria en un retard, i tard o d'hora el Consell acceptaria negociar amb l'estat català de cara a l'adhesió (segurament, com sol passar, a canvi de contrapartides). Si això no és així, si l'actitud recalitrant es manté, llavors la Comissió podria negociar un acord bilateral amb l'estat català perquè aquest es mantingui el màxim de lligat a la UE. Una altra sortida a aquest atzucac, i donada l'excepcionalitat de la situació, podria ser personar-se davant el Tribunal de Justícia de la UE perquè resolgui el cas i de passada estableixi jurisprudència de cara a casos que es podrien produir en un futur.

Fixem-nos que aquest escenari de veto a l'adhesió no seria una situació inèdita per la UE, tot al contrari. És per tots coneguts que l'ingrés de Turquia desperta molts recels tant a França com a Alemanya, els dos "motors" de la Unió. Malgrat tot, Turquia és un país candidat amb el qual s'està negociant l'adhesió, tot i que aquests dos estats membres fan tot el possible per retardar o congelar les negociacions. Però el cas de Turquia és diferent. Estem parlant del que seria el segon país més poblat de la UE, la qual cosa

desequilibraria totalment la balança de poder, per no parlar de les diferències culturals i la relativa inestabilitat política en comparació a la resta d'estats membres. Però un país petit-mitjà com Catalunya, que ja era membre de la UE, no pot desequilibrar res. Per tant és imaginable que compti amb molt més suports que Turquia. Una altra diferència és que Catalunya ja compleix a la pràctica tota la legislació europea mentre que Turquia està tenint molts problemes per implementar-la. És altament previsible que l'estat català, un cop dotat de constitució, compleixi exhaustivament els requisits formals per ser membre de la UE, que són "comptar amb institucions estables que garanteixin la democràcia, l'estat de dret, els drets humans, el respecte i la protecció de les minories, així com una economia de mercat capaç de resistir les pressions dins la Unió." Tot això, Catalunya ja ho té. Com a regió membre de la UE, Catalunya ja ha aplicat la legislació europea en totes les competències que té atribuïdes. La seva economia està perfectament integrada al Mercat Interior, origen i destí de més del 60% de les importacions i exportacions, i competeix amb la resta d'economies d'aquest mercat. Els vetos cal justificar-los amb arguments davant la Comissió. I no s'albira cap raó per retardar les negociacions d'adhesió més enllà d'un temps raonable.

3. Un tercer escenari és que la Generalitat de Catalunya i la Comissió Europea arribin a un acord, fins i tot en absència d'un acord previ amb l'estat espanyol. En aquest cas, i sempre fora del marc dels Tractats, la Comissió podria establir un mecanisme ad hoc perquè l'estat català fos membre de la Unió o bé automàticament o bé al cap d'un període raonable de temps, sense la possibilitat de veto per part de cap estat membre. Aquesta és l'opció que es suggereix a l'informe "Catalunya i Europa" de l'Assemblea Nacional Catalana¹. En principi, **tot seria negociable**; a la pràctica, la Comissió posaria les condicions que més li interessessin. Entre molts altres temes, s'hauria d'acordar la participació de l'estat català a les Institucions de la Unió: nombre d'europarlamentaris, un possible comissari o la contribució/participació al pressupost de la Unió, per posar només alguns exemples.

També s'està contemplant que el dret europeu segueixi en tot moment en vigor, malgrat que només el successor de l'estat espanyol en sigui membre. D'aquesta manera, els ciutadans catalans seguirien gaudint de la ciutadania europea i es mantindria la lliure circulació de persones, béns, serveis i capitals (el Mercat Interior). Això és el que suggereix un estudi de l'Institut Alemany per a la Política Internacional i la Seguretat². Més endavant es podria negociar una entrada formal a l'Espai Econòmic Europeu i a la UE.

Vies alternatives per participar al projecte europeu

En cas de no aconseguir ser membre de la UE a curt termini, una solució és l'Espai Econòmic Europeu. Aquesta àrea agrupa tots els participants al Mercat Interior (28 estats membres de la UE + 3). Aquest acord

permet a tres estats no-membres de la UE (Noruega, Islàndia i Liechtenstein) gaudir dels avantatges econòmics i la seguretat jurídica que suposa participar al Mercat Interior. A canvi, han d'aplicar la legislació europea en aquest àmbit, però sense tenir-hi veu ja que, en no ser membres de la Unió, no estan representats a les seves Institucions. Malgrat que això genera certs dubtes de qualitat democràtica, els avantatges econòmics són molt grans. Per l'adhesió a l'EEE només cal una majoria qualificada al Consell de la UE, de manera que cap estat membre pot exercir un veto individualment. Suïssa també participa al Mercat Interior sense ser membre de l'EEE, sinó mitjançant acords bilaterals amb la UE. El manteniment de l'estat català a l'Espai Schengen (una zona sense controls fronterers interns i amb una mateixa política de visats externa) també seria una qüestió fora de controvèrsia. Això es regula per un Tractat separat i els quatre estats anteriorment citats també en formen part sense ser membres de la UE. El curiós del cas és que aquesta integració "a la carta" només s'aplica a estats que **no volen** ser membres però que desitgen participar al Mercat Interior. Els electorats de Noruega i Suïssa van votar que no a l'adhesió i el Govern d'Islàndia també hi mostra moltes reticències. Seria el primer cop que la Comissió aplica aquest tipus de solucions a un estat que **vol** ser membre, però que **no pot**, donada la conjuntura internacional.



L'encaix de la futurible Catalunya independent a Europa, una utopia? Font: [Agustí Colomines](#).

Menys controvertit encara és el tema de la divisa. Evidentment, l'estat català seguirà utilitzant l'euro com a moneda. La decisió d'abandonar l'euro per crear o restituir una divisa pròpia per a Catalunya (cosa altament improbable) quedarà sempre a les manes del seu govern. La qüestió és si s'utilitzarà l'euro mitjançant un acord amb la UE (com el que va arribar Andorra el febrer de 2011 i que li permet encunyar les seves pròpies monedes) o de manera unilateral (com fan Montenegro, Kosovo o Andorra abans de l'acord). És perfectament compatible no ser membre de la UE i utilitzar l'euro com a moneda. Passa el mateix que amb

l'EEE: es gaudeix d'avantatges econòmics pel que fa a l'estabilitat de preus i l'absència de costos de canvi, però no es participa a l'Eurosistema. De tota manera, la política monetària es gestiona de forma independent de qualsevol govern.

Tampoc hem de tenir por de les declaracions de la Comissió. La Comissió, que sempre havia tingut una actitud neutral davant la possible secessió d'Escòcia i de Catalunya, ha declarat recentment per boca del comissari Almunia i altres alts càrrecs, que l'estat català hauria de seguir el pla 2 i va remarcar el risc de veto per part dels altres estats membres. Però el fet és que ningú no sap què passarà l'endemà de la independència. L'estat espanyol post-secessió tampoc serà el mateix que ara i no se sap si comptarà amb la mateixa força diplomàtica com per dictar a la Comissió què ha de fer i què no amb l'estat català. La UE és, malgrat tots els intents d'obertura, un club d'estats. Ara la UE només té tractes amb un estat que és l'espanyol. L'endemà de la independència es trobarà que ha de tractar amb dos estats: el català i el successor de l'estat espanyol. Ningú sap quina postura adoptarà la UE quan es trobi amb el fet consumat que allà on només hi havia un estat, ara n'hi ha dos. Ningú pot preveure si afavorirà un estat per sobre de l'altre o si adoptarà una posició equidistant. L'únic que sabem és que **ara la UE és més propera a les posicions de l'únic estat membre, que és l'espanyol**. Aquí no ens ocupa, però seria interessant estudiar què passaria amb la resta de l'estat espanyol després de la secessió. Amb un 84% de la població actual, segons la legislació europea veuria reduït automàticament el seu nombre d'europarlamentaris i el seu pes en les votacions al Consell.

Catalunya sempre ha vist amb bons ulls el projecte d'una Unió Europea, fins i tot més que la mitjana dels països europeus. La Generalitat i gran part de la classe política sempre han mirat Europa, no sense certa ingenuïtat, com a un contrapès a l'estat espanyol. Les dades sociodemogràfiques mostren que una majoria de catalans vol un govern més independent de l'estat espanyol, però que mantingui i si pot ser enforteixi la relació amb Europa. Satisfer aquesta doble voluntat no serà fàcil, i requerirà molta intel·ligència i capacitat per part dels nostres governants. Però és perfectament possible. Que s'acabi imposant una via o una altra només dependrà de l'evolució de les negociacions. I per negociar en calen dos. Per la seva part, el Govern de la Generalitat ha de fer tot el possible per arribar a un acord amb l'estat espanyol un cop convocat el referèndum i, paral·lelament, amb la Comissió Europea.

En resum, el camí que se'ns presenta no és tant negatiu com es podria pensar. Catalunya forma i seguirà formant part del projecte comú europeu. Cap dels tres escenaris esmentats més amunt suposa un trencament total amb aquest projecte. Si bé hi ha moltes qüestions sense resoldre, està bastant clar que **l'estat català seguirà formant part del Mercat Interior i podrà seguir utilitzant l'euro com a divisa si així ho vol el seu govern**, amb els avantatges que això suposa per a l'economia del país. Per tant, des d'un punt de vista econòmic, no s'espera que hi hagi cap problema. El que queda per determinar és si l'estat català podrà

ser membre de ple dret de la UE i quan ho podrà ser. Dit d'una altra manera, si podrà participar en les decisions polítiques que afecten tots els europeus o no. Però és que amb la conjuntura actual, aquest possibilitat ni tant sols hi és. Catalunya no té la capacitat d'establir un vertader diàleg bilateral amb la UE i està repartida entre dos estats membres que no defensen els seus interessos. Recordem l'espectacle del Corredor Mediterrani i la llarga batalla per a l'oficialització del català a nivell de la UE. En aquest sentit, no tenim res a perdre, al contrari. Sent un estat, sí que podrem establir un diàleg franc i directe amb la UE, i aclarir el nostre estatus sense intervencions externes i sense que els avantatges econòmics de pertànyer al Mercat Interior i a l'Eurozona es vegin afectats.

Font de la imatge de portada: [Todo Banderas](#).



Marc Vilamajó

Barcelona, 1989. Llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Autònoma de Barcelona i màster en Democràcies Actuals per la Universitat Pompeu Fabra, és especialista en Afers de la Unió Europea i en Política Internacional. Ha viscut a Alemanya i Dinamarca, és membre de l'associació europeista JEF-Catalunya i participa activament en nombroses activitats relacionades amb la promoció i difusió de la UE.

¹ "Catalunya i Europa", informe d'Economistes per la Independència, Sectorial d'Economia de l'Assemblea Nacional Catalana. Barcelona, 10 d'octubre del 2013

² "Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit?", article de SWP Aktuell nº 50, revista de la Stiftung Politik und Wissenschaft. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Berlín, agost de 2013