



Anàlisi d'Escòcia:

L'autonomia

(*devolution*) i les

implicacions de la

independència d'Escòcia



L'autonomia (*devolution*) i les implicacions de la independència d'Escòcia

Presentat al Parlament pel secretari d'Estat
per a Escòcia per ordre de Sa Majestat

Febrer del 2013

Contingut

Resum

Introducció

1. La constitució d'Escòcia avui
2. Què significaria la independència legalment i a la pràctica
3. Implicacions de la independència: qüestions jurídiques i qüestions pràctiques interiors i exteriors

Conclusió

Annex A

Dictamen

El referèndum sobre la independència d'Escòcia. Aspectes de dret internacional

Glossari

Resum

L'opció d'Escòcia

- i. Abans del final del 2014 la població d'Escòcia prendrà una de les decisions més importants en la història d'Escòcia i de tot el Regne Unit (UK): si vol romandre al Regne Unit, o bé abandonar-lo i esdevenir un nou estat, separat i independent.
- ii. El Govern del Regne Unit, com molts altres, creu que tant Escòcia com el Regne Unit estan més ben atesos si mantenen la seva aliança. **Una Escòcia forta és bo per al conjunt del Regne Unit i un Regne Unit fort és bo per a Escòcia.** Durant tres segles, el dinamisme econòmic i social d'Escòcia ha crescut com a part de la família de nacions del Regne Unit dins un sol estat. Escòcia ha tingut un paper important en l'èxit històric del Regne Unit, per al benefici de la població d'Escòcia i la resta del Regne Unit. (Paràgraf 1.2)
- iii. Actualment Escòcia continua reeixint dins el Regne Unit. Escòcia es beneficia de la seva estreta integració dins una gran potència mundial. **A Escòcia es prenen les decisions clau per a atendre les prioritats i les necessitats d'Escòcia, mentre que tots els ciutadans del Regne Unit es beneficien de l'adopció col·lectiva de decisions i l'esforç col·lectiu al nivell del Regne Unit.** (Paràgraf 1.6)
- iv. El Govern del Regne Unit considera que aquesta aliança pot continuar i ha de continuar en el futur. Però el Govern del Regne Unit també reconeix que Escòcia té el dret d'abandonar el Regne Unit si la majoria de la població hi vota a favor en el referèndum del 2014: la tria és en mans de la població d'Escòcia. (Paràgraf 2.1)

El programa d'anàlisi d'Escòcia

- v. És fonamental que el debat sobre el referèndum estigui ben documentat. La població d'Escòcia espera i mereix una bona informació a partir de la qual podrà decidir. Per tant, el Govern del Regne Unit ha iniciat un important programa d'anàlisi interministerial. (Paràgraf 0.5)
- vi. **El programa d'anàlisi d'Escòcia oferirà una anàlisi completa i detallada de la situació d'Escòcia al Regne Unit.** S'exposaran els fets sobre un seguit de qüestions constitucionals, econòmiques i polítiques que són fonamentals per a reflexionar sobre el futur d'Escòcia. Per a documentar el debat, el treball també exposarà

l'anàlisi sobre les possibles implicacions de la independència, en la mesura que es puguin conèixer. El programa, que es va anunciar el juny del 2012, publicarà una sèrie d'estudis al llarg del 2013 i el 2014. (Paràgraf 0.7)

- vii. Aquest estudi, el primer de la sèrie, examina la configuració constitucional del Regne Unit i les implicacions jurídiques de la independència. En futures publicacions s'examinarà Escòcia com a part de l'economia del Regne Unit, les posicions d'Escòcia i el Regne Unit al món i la futura situació econòmica d'Escòcia. (Paràgraf 0.11)
- viii. **La claredat sobre el marc jurídic i constitucional és vital per a examinar les qüestions clau en el debat de la independència** per dues raons. En primer lloc, la comprensió de l'autonomia (*devolution*) i la relació entre els dos governs d'Escòcia a Westminster i a Holyrood és essencial per a entendre com funciona l'Escòcia moderna. En segon lloc, la independència –abandonar el Regne Unit i esdevenir un nou estat separat i independent– és un canvi jurídic molt important. Establir el procediment jurídic per a la formació d'un nou estat, i les conseqüències internes i internacionals d'aquest procediment, és vital per a entendre l'opció que s'ofereix en el referèndum. (Paràgraf 0.12)

La constitució d'Escòcia avui

- ix. L'anàlisi en aquest estudi argumenta que **l'autonomia –la Constitució d'Escòcia avui– ofereix a la població d'Escòcia el millor dels dos mons**. Escòcia sempre ha mantingut la seva pròpia identitat, els sistemes propis del dret i de l'educació, i altres aspectes propis de la vida cívica. Però l'autonomia ha portat, en poc més d'una dècada, la presa de decisions polítiques en qüestions clau més a prop de les persones afectades, en el marc d'un únic Regne Unit. (Paràgraf 1.18)
- x. Tot això significa que el Parlament Escocès i el Govern d'Escòcia han tingut les competències per a prendre decisions sobre una àmplia gamma d'àmbits de la política interior, com ara la salut, l'educació i la policia, per tal de satisfer les necessitats específiques d'Escòcia. També significa que la població d'Escòcia es continua beneficiant de les decisions que s'han pres de la millor manera possible al nivell del Regne Unit. Això contribueix a garantir la seguretat de la població d'Escòcia i del conjunt del Regne Unit, a oferir oportunitats econòmiques significatives, a representar els seus interessos al món i a permetre que els recursos i els riscos es puguin compartir amb eficàcia. (Paràgraf 1.18)
- xi. **L'autonomia també és un sistema de govern flexible i receptiu a les necessitats i les circumstàncies canviants**. El 2012 el Parlament del Regne Unit va aprovar una segona Llei d'Escòcia, que contenia la transferència de competències financeres més gran des del 1707. Entre les lleis emblemàtiques del 1998 i del 2012, s'han transferit moltes altres competències. Més recentment, el Govern del Regne Unit es va comprometre en l'Acord d'Edimburg a transferir al

Parlament Escocès la competència per a convocar un referèndum legal, just i decisiu sobre la independència. (Paràgraf 1.34)

- xii. **Aquesta flexibilitat no significa que la independència sigui simplement una extensió de l'autonomia.** Jurídicament i constitucionalment la independència és una proposta totalment diferent. La independència significaria la fi de l'autonomia. L'autonomia assegura que Escòcia tingui una posició forta dins el Regne Unit. La independència apartaria Escòcia del Regne Unit, juntament amb els beneficis que l'autonomia comporta. (Paràgraf 1.49)

Què significaria la independència legalment i a la pràctica

- xiii. Per a ajudar a entendre el que significa la independència i algunes de les possibles conseqüències, **aquest estudi es basa en el dictamen d'experts independents, dues autoritats destacades en formació d'estats, i la visió del cas des del dret internacional.** Són James Crawford SC, Whewell, catedràtic de dret internacional a la Universitat de Cambridge, i Alan Boyle, catedràtic de dret públic internacional a la Universitat d'Edimburg. El seu dictamen jurídic complet i detallat es publica amb aquest estudi (annex A).
- xiv. Els professors Crawford i Boyle conclouen que, en el cas d'una votació a favor d'abandonar el Regne Unit, **als ulls del món i pel que fa al dret, Escòcia esdevindria un estat completament nou.** Els dos nous estats no podrien heretar jurídicament la personalitat internacional de l'estat anterior. La resta del Regne Unit (que comprèn Anglaterra, Gal·les i Irlanda del Nord) continuaria com abans, mantenint els drets i les obligacions del Regne Unit tal com tenen actualment.¹ Aquesta afirmació es basa en quatre raons principals (paràgraf 2.16):
- la major part de la jurisprudència internacional, amb exemples com ara la creació d'un estat irlandès a partir del Regne Unit i el trencament de la Unió Soviètica,
 - el Regne Unit que continua conservaria la majoria de la població (92%²) i del territori (68%) del Regne Unit;
 - la probabilitat que altres estats reconguin el Regne Unit que continua com la mateixa entitat jurídica que abans de la independència d'Escòcia, especialment a causa del paper fonamental del Regne Unit en l'ordre mundial de la postguerra, i
 - el fet que, les poques vegades que un estat s'ha dissolt i s'han creat dos nous estats de manera pacífica, en general s'ha fet de mutu acord.

¹Aquest estudi, quan parla d'independència, fa referència al Regne Unit sense Escòcia com «la resta del Regne Unit» o bé «el Regne Unit que continua».

² Segons les xifres de l'Oficina Nacional d'Estadística: www.ons.gov.uk/ons/rel/census/2011-census/populationand-household-estimates-for-the-united-kingdom/index.html

- xv. Pel que fa al darrer d'aquests punts, **és difícil imaginar qualsevol escenari en què el Parlament del Regne Unit tingués un mandat del poble de la resta del Regne Unit per a dissoldre el Regne Unit** en una votació sobre la seva existència, i que el Regne Unit assumís, per tant, la posició de l'estat que continua. (Paràgraf 2.17)
- xvi. L'anàlisi del Govern del Regne Unit es fonamenta en l'assessorament d'experts. Fer públic el dictamen jurídic complet enriquirà el debat sobre la independència d'Escòcia. El dictamen mostra molt clarament com es podria formar un nou estat escocès. En aquest cas, les seves conclusions no són incompatibles amb la independència d'Escòcia, però són essencials per a una adequada comprensió de les seves conseqüències. (Paràgraf 2.26)
- xvii. El concepte de separació negociada és central per a l'anàlisi dels professors Crawford i Boyle. Tant el Govern del Regne Unit com el Govern d'Escòcia han reconegut la necessitat de negociacions si la població d'Escòcia vota a favor de la independència. Tots dos governs accepten que aquestes negociacions només poden tenir lloc després del referèndum.³ (Paràgraf 2.27)
- xviii. El Govern del Regne Unit ha exposat clarament les seves raons per a aquesta conclusió. **Llevat que la població d'Escòcia triï altrament, el Govern del Regne Unit continuarà sent un dels dos governs d'Escòcia i no pot començar discussions que obliguin a actuar exclusivament en interès d'una part del Regne Unit.** A més, el Govern d'Escòcia no té cap mandat de la població d'Escòcia per a negociar els termes de la independència, llevat que l'obtinguin a partir del referèndum. (Paràgraf 2.43)
- xix. Tal com ha dit el Govern d'Escòcia, en el cas d'una votació a favor de la separació d'Escòcia, no abandonarien immediatament el Regne Unit. Començarien les negociacions i tots dos governs les iniciarien de bona fe. El Govern d'Escòcia ha publicat recentment les seves propostes per a una transició cap a la independència, tot i això no tracta la qüestió fonamental de la posició d'un estat escocès en el dret internacional.⁴ (Paràgraf 2.41)
- xx. El dictamen jurídic indica que el Govern del Regne Unit emprendria les negociacions com a representant de l'estat del Regne Unit que continua. Altres institucions, com les institucions de la Unió Europea (UE) i els seus estats membres, s'haurien de pronunciar en casos específics. El llibre blanc del Govern d'Escòcia, previst per al final d'aquest any, exposarà el que l'actual Govern d'Escòcia desitjaria assolir en les negociacions. Per bé que el Govern d'Escòcia ha indicat que el seu calendari preferent seria que les negociacions finalitzessin i es formés un nou estat al març del 2016, no és possible predir ara el

³ *Scotland's Future: from the Referendum to Independence and a Written Constitution*, Govern d'Escòcia, 5 de febrer de 2013, pàgina 11.

⁴ Op. cit., *Scotland's Future*.

resultat de les negociacions ni quant de temps podrien durar. (Paràgraf 2.39)

Implicacions de la independència: qüestions jurídiques i qüestions pràctiques interiors i exteriors

- xxi. Tot i això, en aquest moment es poden extreure algunes conclusions, basades en el dictamen jurídic i altres anàlisis d'experts, sobre les implicacions de la independència.
- xxii. En l'àmbit internacional la pertinença del Regne Unit als principals organismes, incloent-hi la Unió Europea, l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN), el Fons Monetari Internacional (FMI), el G-8 i el G-20, i la participació en els tractats en gran part no es veurien afectades per la independència d'Escòcia. Com a nou estat, una Escòcia independent hauria de sol·licitar i/o negociar per poder ser membre de qualsevol dels organismes internacionals als quals es volgués adherir. El Govern del Regne Unit jurídicament no podria fer-ho en nom d'un estat escocès independent. (Paràgraf 3.3)
- xxiii. La posició de la Unió Europea és especialment important i complexa. **La pertinença del Regne Unit a la Unió Europea continuaria automàticament. Un estat escocès independent hauria d'establir negociacions.** Més que no pas una simple qüestió jurídica, el mecanisme perquè un estat escocès independent passés a ser membre de la Unió Europea dependria del resultat de les negociacions i de l'actitud d'altres institucions de la Unió Europea i dels estats membres. Segurament seria un procés que requeriria la unanimitat de tots els estats membres de la Unió Europea. Com que una Escòcia independent passaria a ser un nou estat, seria molt probable que hi hagués d'haver un procés d'adhesió per a poder ser membre de la Unió Europea. Aquesta és l'opinió expressada pel president de la Comissió Europea.⁵ (Paràgraf 3.10)
- xxiv. **Un estat escocès independent també hauria de resoldre la seva posició en milers de tractats i acords internacionals** dels quals el Regne Unit és actualment part i que assumiria el Regne Unit que continua. Això també passaria amb les altres parts en aquests tractats. Alguns podrien ser indiscutibles, però hi ha importants acords bilaterals –acords de seguretat nacional, per exemple– en què la posició d'un estat escocès independent seria incerta. (Paràgraf 3.22)
- xxv. En l'àmbit intern, el corpus de lleis aprovades pel Parlament del Regne

⁵ La Unió Europea es basa en els tractats que s'apliquen només als estats membres que els han acceptat i ratificat. Si una part del territori d'un estat membre deixés de ser part d'aquest estat perquè hagués esdevingut un nou estat independent, els tractats es deixarien d'aplicar a aquest territori. En altres paraules, un nou estat independent, pel fet de la seva independència, es convertiria en un tercer país respecte a la Unió Europea i els tractats ja no s'aplicarien al seu territori. Carta a la Comissió d'Afers Econòmics de la Cambra dels Lords, 10 de desembre de 2012.

Unit es continuaria aplicant a Anglaterra, Gal·les i Irlanda del Nord, tal com es fa ara. **El Parlament del Regne Unit continuaria sent sobirà al Regne Unit que continua, però no tindria jurisdicció sobre un estat escocès independent en cas d'independència.**

Així que les principals institucions nacionals del Regne Unit –per exemple, el Banc d'Anglaterra i les agències de seguretat i d'intel·ligència– funcionarien en nom de la resta del Regne Unit com abans, però no tindrien la competència ni l'obligació d'actuar dins o en nom d'un estat escocès independent. (Paràgraf 3.31)

xxvi. Un estat escocès independent hauria de cercar, per tant, nous acords institucionals. Els representants del nou estat escocès haurien de demanar de fer ús dels acords que ja existeixen dins el Regne Unit. Els principis i els termes de qualsevol acord estarien subjectes a la negociació amb la resta del Regne Unit. El Govern d'Escòcia ha dit que intentarà continuar utilitzant la lliura esterlina, per exemple.⁶ La lliura esterlina com a moneda única només seria possible si les dues parts aconseguissin arribar a un acord sobre les condicions que satisfessin els respectius interessos econòmics. (Paràgraf 3.34)

xxvii. Un altre factor important que determinaria acords interiors en un estat escocès independent seria el resultat de les negociacions sobre l'adhesió d'Escòcia a la Unió Europea i les implicacions de la possible pèrdua de les opcions d'exclusió de què gaudeix el Regne Unit. La moneda és només un exemple d'una sèrie de matèries en què la preferència manifestada pel Govern d'Escòcia de mantenir els actuals acords del Regne Unit està en contradicció amb els requisits per als nous estats candidats d'adherir-se a la Unió Europea, i quan el procés de negociació de l'adhesió d'Escòcia és incert i sense precedents. (Paràgraf 3.39)

xxviii. **S'haurien de dur a terme negociacions detallades en un conjunt molt ampli d'acords institucionals que afecten tot el Regne Unit.** Com a exemple il·lustratiu, quan Txecoslovàquia es va dissoldre es van signar 31 tractats i 2.000 acords secundaris.⁷ Moltes qüestions continuen sense resoldre's més de set anys després d'iniciar les negociacions.⁸ En el context del Regne Unit, aflorarien centenars de qüestions, la qual cosa reflectiria els tres segles d'integració. (Paràgraf 2.42)

⁶ «Opportunities for Scotland's Economy», John Swinney, Glasgow Caledonian University, 11 de juny de 2012: <http://www.scotland.gov.uk/News/Releases/2012/06/Scotland-Economy11062012>; Alex Salmond, *Today*, BBC Radio 4, 16 de gener de 2013; Nicola Sturgeon, declaracions al *Times* i al debat de la BBC, a la darrera de maig del 2012.

⁷ *Issues Around Scottish Independence*, David Sinclair, Constitution Unit, University College London, 1999: <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/51.pdf>; Professor Robert Hazell, Constitution Unit, University College London, escrit a *The Guardian*, 29 de juliol de 2008: www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/jul/29/snp.scotland; «The Dissolution of the Czech and Slovak Federal Republic», 1993, citat a *The Breakup of Czechoslovakia, Research Paper*, R. Young, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, 1994, pàg. 42.

⁸ *Scottish Independence: A Practical Guide*, Jo Eric Murkens, Peter Jones i Michael Keating, 2002, pàg. 99.

xxix. **Aquestes conclusions jurídiques serveixen de base per a l'anàlisi en la resta d'estudis d'anàlisi d'Escòcia que es presentaran al llarg del 2013 i el 2014.** A partir d'aquesta base, el programa analitzarà la manera com funciona el sistema actual del Regne Unit en cada àmbit, i, si és possible, el ventall d'opcions que es podrien prendre en un estat independent i com funcionarien. D'aquesta manera, el programa d'anàlisi d'Escòcia proporcionarà un informe detallat, rigorós i basat en l'evidència de les qüestions clau en aquest debat històric i vital davant la perspectiva del referèndum.

Introducció

«Esperem que en el futur es vegi aquest moment com un moment decisiu: el dia que la democràcia es va renovar a Escòcia, quan es va revitalitzar el nostre lloc en aquest nostre Regne Unit.»

Discurs del primer ministre Donald Dewar, en la sessió inaugural del Parlament Escocès el 1999

0.1 La unió dels regnes d'Escòcia i d'Anglaterra per a formar el Regne de la Gran Bretanya el 1707 és un dels moments més importants de la nostra història il·lenca. L'aliança establerta per les lleis de la Unió, que va entrar en vigor aquell mateix any, va donar lloc a un dels estats més reeixits que mai s'hagin vist al món. Ha estat i continua sent enormement beneficiós per a tots els ciutadans del Regne Unit.

Escòcia al Regne Unit: passat, present i futur

0.2 En aquests tres segles d'aliança Escòcia s'ha beneficiat de formar part d'una gran família de nacions. Escòcia ha estat una nació que sempre ha mirat a l'exterior i dins el Regne Unit ha destacat mundialment en economia i comerç, dret, filosofia, arts i esport i en molts altres àmbits; ha sobresortit per damunt de les seves dimensions. Els escocesos van estar a l'avantguarda del desenvolupament del món modern –la seva economia, els èxits científics i la innovació, en la revolució industrial i el sorgiment de la democràcia liberal i l'estat de dret.

0.3 Escòcia es beneficia de la seva estreta integració dins una gran potència mundial. El Parlament Escocès i el Govern d'Escòcia tenen les competències per a prendre decisions en una àmplia gamma d'àmbits de la política interior, com la sanitat, l'educació i la policia, de manera que se satisfan les necessitats específiques dels escocesos, tot i que com tots els ciutadans del Regne Unit es beneficien de la presa de decisions i l'esforç col·lectiu al nivell del Regne Unit. El Govern del Regne Unit considera que aquesta aliança hauria de continuar en el futur.

0.4 Abans que acabi el 2014 es demanarà a la població d'Escòcia si vol posar fi a aquesta aliança i abandonar el Regne Unit o continuar-hi. Juntament amb molts altres, el Govern del Regne Unit presentarà el Regne Unit com un fet positiu.

Un debat documentat

- 0.5 El referèndum planteja una de les decisions més importants en la història d'Escòcia i del Regne Unit. Per tant, és important que el debat –i la població d'Escòcia– estigui ben documentat per l'anàlisi, i que s'exposin els fets fonamentals per a considerar el futur d'Escòcia.
- 0.6 El Govern del Regne Unit considera que Escòcia té una posició econòmica millor si és part del Regne Unit, i que el Regne Unit és més fort si Escòcia en forma part. La responsabilitat és dels qui volen que Escòcia abandoni el Regne Unit per a fer realitat les seves propostes d'independència i plantejar-se algunes de les qüestions clau relatives a les implicacions que aquest fet tindria. No es poden saber per endavant totes les respostes a aquestes preguntes. Perquè alguns dels detalls només es poden establir en negociacions entre els representants d'un estat escocès independent, el Regne Unit que continua i altres organismes (per exemple, la Unió Europea). Aquestes negociacions s'haurien de portar a terme en el cas que es votés a favor de la independència d'Escòcia.⁹

El programa d'anàlisi d'Escòcia

- 0.7 El 20 de juny de 2012, el secretari d'Estat per a Escòcia va anunciar a la Cambra dels Comuns que el Govern del Regne Unit començava un programa detallat d'anàlisi davant el referèndum sobre la independència.¹⁰ L'objectiu d'aquest programa és oferir una anàlisi completa i detallada de la situació d'Escòcia al Regne Unit i la manera en què es veuria profundament afectada per la independència. Els resultats de l'anàlisi oferiran fonts d'informació i el seu objectiu és millorar la comprensió de les qüestions clau relacionades amb el referèndum. Com a tal, el programa contribuirà d'una manera important al debat de la independència.
- 0.8 Respecte a les qüestions clau, com ara la constitució, l'economia, les finances públiques i el sistema tributari, la defensa, l'energia i el benestar, el programa d'anàlisi d'Escòcia examinarà els acords existents i la posició d'Escòcia com a part del Regne Unit. També analitzarà, en la mesura que sigui possible, algunes de les possibles

⁹ El Govern del Regne Unit ha expressat les seves raons de per què les negociacions només poden tenir lloc després d'un vot afirmatiu en el referèndum i no abans. Vegeu el capítol 2 d'aquest estudi, els paràgrafs 2.43 a 2.52, i el discurs pronunciat pel M. H. diputat Michael Moore el 18 de gener de 2013: www.gov.uk/government/speeches/setting-the-scene-for-2013, i «Uncertainty of independence can't be wished away»; *Scotland on Sunday*, 13 de gener de 2013, pel M. H. diputat Michael Moore: www.scotsman.com/scotland-on-sunday/opinion/comment/michael-moore-uncertainty-of-independence-can-t-be-wished-away-1-2734637.

¹⁰ L'anunci del secretari d'Estat per a Escòcia es pot trobar a: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/cm120620/debtext/120620-0001.htm#12062086000009> i una nota explicativa es pot trobar a: <http://www.gov.uk/government/news/benefits-of-the-uk-to-be-examined-in-detail>.

implicacions de la independència.

0.9 Tenint en compte que hi ha moltes incògnites sobre un estat escocès independent –que sorgeix de les múltiples qüestions que s'haurien de negociar en cas d'independència–, analitzar les implicacions no és tan senzill. En alguns casos, és possible establir un ventall de possibles conseqüències concretes, per exemple, mitjançant l'examen d'antecedents o de bibliografia acadèmica. Per a assegurar que el treball és d'ample abast i subjecte a debat i examen externs, el Govern del Regne Unit està obert a la discussió amb tercers, incloent-hi acadèmics, grups d'experts (*think tanks*) i altres, especialment d'Escòcia.

0.10 Alguns dels temes troncats que l'anàlisi examina inclouen:

- l'oportunitat per a Escòcia de compartir riscos amb la resta del Regne Unit, bé amb relació a les amenaces militars o de seguretat, o bé amb relació als reptes econòmics;
- la magnitud del Regne Unit, que significa que Escòcia té accés a un gran mercat únic interior, per exemple, en què les empreses escoceses –incloent-hi sectors clau de defensa, energia i serveis financers– duen a terme la major part del seu comerç;
- la influència del Regne Unit en representació d'Escòcia en les institucions internacionals i els afers mundials, i el suport que el Regne Unit pot oferir a les empreses i als escocesos arreu del món, i
- la manera en què Escòcia i les altres tres nacions han esdevingut integrants del Regne Unit durant més de tres-cents anys, incloent-hi els centenars d'institucions que comparteixen a tot el Regne Unit, que donen suport a empreses i a persones en la seva vida quotidiana. És del tot incert saber com se substituirien aquestes funcions en un estat escocès independent.

El present constitucional d'Escòcia i les implicacions jurídiques de la independència

0.11 Aquest primer estudi de la sèrie cerca establir les bases per a la resta del programa examinant els actuals acords jurídics i constitucionals per a Escòcia dins el Regne Unit i algunes de les possibles conseqüències de la independència.

0.12 La claredat sobre el marc jurídic és vital per a altres aspectes del debat de la independència. Entendre l'autonomia i com funcionen els dos governs i parlaments d'Escòcia a Holyrood i a Westminster és fonamental per a entendre com funcionarien els acords actuals en els principals àmbits de la vida laboral escocesa. Cal establir el que significa la independència en termes jurídics i com això afectaria la formació d'un nou estat escocès per a tenir un debat documentat sobre l'opció que se sotmet en referèndum als escocesos. Tots els estudis subsegüents parteixen d'aquesta anàlisi.

L'estructura d'aquest estudi

- 0.13 El capítol 1 descriu amb detall com funciona per a Escòcia el sistema d'autonomia, flexible, eficaç i popular, dins el Regne Unit. S'hi descriu com l'autonomia escocesa ha evolucionat i s'ha adaptat, i com continua treballant en benefici de la població d'Escòcia.
- 0.14 El capítol 2 analitza les principals qüestions jurídiques referents a la creació d'un nou estat independent. Es tracta de respondre a la pregunta jurídica fonamental sobre si la formació d'un nou estat escocès significa la creació de dos nous estats, o si l'actual Regne Unit continuaria amb Anglaterra, Gal·les i Irlanda del Nord. Per a poder respondre a aquesta pregunta, aquest estudi va acompanyat d'un dictamen jurídic raonat i independent de dos dels principals experts mundials en aquesta matèria, el professor James Crawford SC i el professor Alan Boyle, catedràtics de dret internacional a les universitats de Cambridge i Edimburg, respectivament. Aquest dictamen jurídic es publica com a annex A i ofereix una anàlisi exhaustiva d'aquesta qüestió. El capítol també examina el procés de negociacions que es requeriria perquè es creés el nou estat.
- 0.15 En el capítol 3, el darrer, s'examinen algunes de les implicacions pràctiques de les conclusions exposades en el capítol 2. S'ocupa de les qüestions relatives a la posició d'un estat escocès independent al món. Quina seria la seva posició –i la del Regne Unit que continua– pel que fa a les institucions internacionals clau com les Nacions Unides (ONU) i, fonamentalment, la Unió Europea? Què passaria amb els milers de tractats que s'aplicaven a Escòcia perquè era part del Regne Unit? De la mateixa manera, el capítol 3 s'ocupa de qüestions similars en el context interior, incloent-hi les opcions més probables per a un procés de separació i el que podria significar per a les noves disposicions que un estat escocès independent hauria d'establir per a substituir les institucions que actualment funcionen d'ofici a Escòcia com a part del Regne Unit.

Capítol 1

La constitució d'Escòcia avui

Resum

- L'autonomia dins el Regne Unit significa que el Parlament Escocès i el Govern d'Escòcia han tingut la competència per a prendre decisions sobre una àmplia gamma d'àmbits de la política interior, com la salut, l'educació i la policia, per tal de satisfer les necessitats específiques d'Escòcia.

- Igualment, l'autonomia significa que, en qüestions en què tots els ciutadans del Regne Unit es beneficien de la presa de decisions i l'esforç col·lectiu, les decisions es prenen al nivell del Regne Unit. Això contribueix a garantir la seguretat de les persones a Escòcia i al conjunt del Regne Unit, a oferir oportunitats econòmiques significatives, a representar els seus interessos al món i a fer que els recursos i els riscos es puguin compartir amb eficàcia. Per exemple, Escòcia va mantenir juntament amb la resta del Regne Unit el suport a bancs del Regne Unit en la crisi financera i les seves conseqüències.

- L'autonomia pot i s'adapta a les circumstàncies canviants del Regne Unit, per mitjà de la transferència de noves competències importants i altres ajustaments a l'acord des del 1998. La Llei d'Escòcia del 2012 ha transferit noves i destacades competències financeres al Parlament Escocès, per primera vegada, que entraran en vigor els pròxims tres anys. Aquesta és la transferència més àmplia de competències financeres a Escòcia des de la creació del Regne Unit.

- L'autonomia també és un sistema de govern flexible, eficient i col·laboratiu. Els procediments establerts en virtut de l'autonomia potser no atrauen gaire l'atenció del públic, perquè sovint estan relacionats amb qüestions de polítiques concretes o tècniques, però permeten que dos governs treballin junts amb eficàcia per a atendre i promoure els interessos d'Escòcia i la seva població.

- Més recentment, la flexibilitat va permetre al Govern del Regne Unit de complir el compromís assumit en l'Acord d'Edimburg de transferir al Parlament Escocès la competència per a convocar un referèndum legal, just i decisiu sobre la independència.

- En darrera instància, l'autonomia funciona dins el Regne Unit, i significa que a Escòcia la població té el benefici de dos parlaments i dos governs. Jurídicament i constitucionalment la independència és una proposta totalment diferent. La independència comportaria la fi de l'autonomia –i els beneficis que aporta– més que no pas una continuació de l'autonomia.

L'establiment de l'autonomia a Escòcia

- 1.1 La creació d'un parlament a Escòcia el 1999, elegit directament pels habitants d'Escòcia i responsable de l'aplicació de la política interior i els serveis públics, va ser un moment de transformació en la història escocesa. El Parlament Escocès s'ha convertit ràpidament en una part essencial de la vida pública i en una institució acceptada i respectada per la població d'Escòcia.¹¹
- 1.2 Encara que l'autonomia es va iniciar el 1999, els seus orígens tenen les arrels en una llarga història. Les lleis de la Unió, del 1707, van unir els parlaments d'Escòcia i d'Anglaterra, i en va resultar la formació d'un Parlament únic de la Gran Bretanya a Westminster. També va marcar l'inici d'un únic estat plurinacional,¹² que ha esdevingut una de les associacions més reeixides de la història de les nacions. Escòcia, encara que més petita en termes de població que Anglaterra, ha tingut un paper indispensable en el desenvolupament de l'Estat des de llavors, a partir de les contribucions que han fet els seus ciutadans per a establir la democràcia i la llei, per al desenvolupament de la indústria moderna, la ciència, la filosofia, la cultura, l'esport i les arts.
- 1.3 Ja des del principi un conjunt únic d'institucions escoceses i sistemes va continuar existint i desenvolupant-se al Regne Unit, donant suport a una cultura forta i una vida cívica diferent a Escòcia. Això incloïa el sistema educatiu escocès, l'Església d'Escòcia i el dret escocès. Durant el segle XIX, es va reclamar més reconeixement polític i suport administratiu per a les institucions independents d'Escòcia, la qual cosa va portar a la creació del càrrec de secretari d'Estat per a Escòcia i l'establiment de l'Oficina d'Escòcia el 1885.¹³ En la primera meitat del segle XX el sector públic a Escòcia, dirigit per l'Oficina d'Escòcia, es va convertir en un aparell governamental substancialment autonòmic a Escòcia.
- 1.4 Al llarg de gran part del segle XX hi va haver diversos moviments dins d'Escòcia que advocaven per una major autonomia democràtica en lloc de reformes purament administratives. Això va culminar el 1997, quan el Govern del Regne Unit va convocar un referèndum a Escòcia sobre el principi d'establir un Parlament Escocès amb àmplies competències sobre la política interior, que es va aprovar per una majoria de gairebé un terç, i la qüestió de si el Parlament hauria de poder canviar els impostos es va aprovar per gairebé la meitat.¹⁴
- 1.5 Després d'haver servit a les necessitats de la població d'Escòcia des de fa més d'una dècada, la història de l'autonomia no va acabar quan el

¹¹ Informe final de la Comissió d'Autonomia d'Escòcia, pàgina 55. Enquesta d'actituds socials a Escòcia, 2012: www.scotcen.org.uk/media/1021490/ssa12briefing.pdf.

¹² *The British Isles: A History of Four Nations*, Hugh Kearney, 2006, pàg. 212–218; Colin Kidd, «Integration: Patriotism and Nationalism», en *A Companion to Eighteenth Century Britain*, HT Dickinson (ed.), 2006, pàg. 371–372.

¹³ *Constitutional and Administrative Law* (3a. ed, 2000), Hilaire Barnett, pàg. 56–57.

¹⁴ <http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP97-113.pdf>.

nou Parlament va obrir les seves portes. Com l'avenç de la Llei d'Escòcia del 2012 ha posat de manifest, l'autonomia continua evolucionant i adaptant-se a les necessitats d'Escòcia avui i en el futur. La independència, però, posaria fi a aquest procés i els seus beneficis.

Com es governa Escòcia

- 1.6 Al Regne Unit hi ha un principi clar subjacent a l'establiment del Parlament i l'autonomia d'Escòcia. I és la importància d'acostar l'exercici de la política de presa de decisions a les persones afectades, per a atendre millor els interessos de la població d'Escòcia. Això significa que es poden aplicar respostes escoceses per a afrontar les qüestions d'Escòcia.
- 1.7 També significa que les persones, visquin on visquin del Regne Unit, poden recórrer a la presa de decisions col·lectiva al Regne Unit per a garantir el benestar i la seguretat, representar els seus interessos al món i assegurar-se que els recursos naturals i financers es distribueixen de manera justa i que els riscos s'afronten junts amb eficàcia. Per mitjà de l'autonomia al Regne Unit, la població d'Escòcia pot tenir el millor dels dos mons.
- 1.8 Abans de considerar com han posat en pràctica l'autonomia els parlaments i els governs del Regne Unit i d'Escòcia, i els beneficis que ha comportat, és important entendre com funciona el sistema establert el 1998. En l'autonomia, el Parlament Escocès a Holyrood és responsable de tot el que no estigui explícitament «reservat» al Parlament del Regne Unit a Westminster.¹⁵ Mentre el Parlament del Regne Unit conserva la competència de legislar en tots els àmbits, el Parlament del Regne Unit normalment no legisla en les matèries transferides, llevat que sigui amb el consentiment del Parlament Escocès. La població d'Escòcia, per tant, té dos parlaments i dos governs que atenen els seus interessos, dins el Regne Unit. La població de Gal·les i la d'Irlanda del Nord també es beneficien de l'autonomia, però cada acord és diferent i reflecteix les circumstàncies de cadascú i la flexibilitat i la capacitat de resposta de l'aliança de les quatre nacions del Regne Unit.
- 1.9 L'autonomia ha donat al Parlament Escocès la responsabilitat del Servei Nacional de Salut (NHS), l'educació, i el dret civil i penal, inclosa la responsabilitat del sistema de justícia, la policia i les presons a Escòcia. El Parlament Escocès també és responsable de l'Administració local, incloent-hi l'estructura i el finançament, la regeneració de l'habitatge, i el marc de planificació a Escòcia. Té competències per a assolir el desenvolupament econòmic d'Escòcia, inclòs el suport financer a les empreses i la indústria. I té la responsabilitat de les polítiques relatives a carreteres, ferrocarrils, espai aeri i marítim a Escòcia, agricultura i pesca, esport i arts.

¹⁵ Llei d'Escòcia del 1998: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>: vegeu l'annex 5 de la Llei d'Escòcia del 1998, resum de la Llei d'Escòcia del 2012 (competències actuals) i instruments estatutaris decisius i permanents.

- 1.10 Les decisions sobre tots aquests afers interiors es van transferir als ministres escocesos i al Parlament Escocès per la Llei d'Escòcia del 1998. Aquesta responsabilitat política es correspon amb la competència per a la despesa: el Parlament Escocès i el Govern d'Escòcia controlen al voltant de dos terços de la despesa pública d'Escòcia.¹⁶
- 1.11 El Govern del Regne Unit i el Parlament del Regne Unit són responsables d'aquests àmbits que són essencials per a la integritat de l'Estat i on totes les persones del Regne Unit es beneficien d'un enfocament comú. Les principals àrees de responsabilitat a Escòcia reservades al Parlament del Regne Unit inclouen la seguretat nacional i la defensa dels ciutadans del Regne Unit, la política macroeconòmica, els afers exteriors, la immigració, la radiodifusió, l'energia,¹⁷ la seguretat social i les pensions, i la Constitució. El Govern del Regne Unit actua en nom de la població d'Escòcia, Gal·les, Anglaterra i Irlanda del Nord en la majoria d'aquestes matèries.¹⁸ La població de tot el Regne Unit decideix com s'exerceixen aquestes competències per mitjà dels seus representants al Parlament del Regne Unit.

La flexibilitat de l'autonomia

- 1.12 Això no vol dir que els límits entre les matèries reservades i les transferides estiguin fixats d'acord amb la Llei del 1998. L'autonomia és un sistema de govern flexible i receptiu que ha demostrat que es pot adaptar a les noves circumstàncies i necessitats en un estat plurinacional altament integrador. El darrer any el Govern del Regne Unit va fer canvis significatius en el sistema d'autonomia per mitjà de la Llei d'Escòcia del 2012, en resposta a les recomanacions de la Comissió d'Autonomia d'Escòcia o «Comissió Calman».¹⁹
- 1.13 Un pilar central de la Llei d'Escòcia del 2012 és l'àmplia autonomia amb més competències financeres per al Parlament Escocès. Les

¹⁶ El total de la despesa identificable sota el control del Parlament i el Govern d'Escòcia va ser del 67% el 2011-2012, Anàlisi del país i regional, 2012, taula A.21: la despesa identificable en serveis a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord el 2011-2012, Oficina Nacional d'Estadística (ONS): <http://www.hm-treasury.gov.uk/9802.htm>. Quan la despesa pública s'analitza sobre una base territorial, la major part és «identificable». Això vol dir que la despesa pot ser identificada directament com a benefici per a una regió específica, per exemple, en escoles o hospitals. Tanmateix, un petit percentatge (14% el 2010-2011) no és identificable perquè no es pot separar i atribuir a les diferents parts del país ja que són beneficis per al conjunt del Regne Unit. Això es refereix principalment a defensa, afers exteriors i interessos del deute.

¹⁷ L'energia no és matèria del tot reservada. Les reserves pertinents en l'àmbit de l'energia es descriuen en la rúbrica D de l'annex 5 de la Llei d'Escòcia del 1998, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>; vegeu l'annex 5 de la Llei d'Escòcia del 1998, resum de la Llei d'Escòcia del 2012 (competències actuals) i els principals instruments jurídics permanents.

¹⁸ L'autonomia funciona de manera diferent a Escòcia, a Gal·les i a Irlanda del Nord i no totes les matèries similars estan transferides. Podeu tenir més detalls sobre com funciona l'autonomia a: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/devolution-united-kingdom>.

¹⁹ El Govern del Regne Unit va crear aquesta Comissió el 2008 com a resposta a una moció aprovada pel Parlament Escocès. La Comissió es va crear amb el suport dels tres principals partits a Westminster (que formaven l'oposició al Parlament Escocès) com a resposta a la creació pel Govern d'Escòcia d'un «debat nacional» sobre el futur d'Escòcia.

mesures fonamentals que s'adoptaran els propers tres anys són:

- que el Parlament Escocès pugui crear nous «impostos autonòmics», amb el consentiment del Parlament del Regne Unit, i
- transferir al Parlament Escocès la competència per a fixar un impost escocès sobre la renda –la qual cosa significa que tots els tipus de l'impost sobre la renda a Escòcia es reduiran 10 penics per lliura, i pertocarà al Parlament Escocès d'establir un impost escocès sobre la renda, que podria resultar en taxes més reduïdes, similars o superiors per a Escòcia que no pas a la resta del Regne Unit.

1.14 Amb l'aplicació de la Llei del 2012, el Govern d'Escòcia finançarà un percentatge més gran de les despeses de les quals és responsable, i passarà de prop del 16% actual a un terç al 2016-2017.²⁰ En conjunt, això representa la major transferència de competències fiscals des del 1707, i demostra que l'autonomia ha evolucionat amb el temps.

1.15 D'acord amb la Llei del 2012, també es va transferir al Parlament Escocès la competència de demanar crèdits per a finançar projectes d'inversió i establir el límit de consum d'alcohol a la carretera i el límit de velocitat nacional a Escòcia. A més, actualment els ministres escocesos poden regular les característiques de les eleccions al Parlament Escocès, determinar els màxims de les sancions penals, i decidir els nomenaments a la Companyia MG Alba (el Servei Gaèlic de Mitjans de Comunicació) i el nomenament del representant d'Escòcia a la Companyia de la BBC (British Broadcasting Corporation).

1.16 El que demostra la flexibilitat de l'autonomia no és només el fet que hi hagi lleis tan importants com la Llei d'Escòcia del 2012. El marc establert per la Llei del 1998 conté disposicions que permeten als ministres del Regne Unit de fer modificacions (per mitjà de la legislació secundària, o «ordres») de la legislació establerta sense la necessitat d'una legislació primària (lleis del Parlament). Hi ha molts tipus d'ordres i que funcionen de maneres molt diverses. Algunes permeten la transferència de competències entre el Regne Unit i els governs d'Escòcia. Altres permeten als ministres del Regne Unit i als ministres escocesos actuar en nom d'uns i altres.²¹ Per exemple, per mitjà d'una ordre²² el Govern del Regne Unit va anunciar el seu compromís a l'Acord d'Edimburg de transferir al Parlament Escocès la competència de convocar un referèndum legal, just i decisiu sobre la independència, que va permetre al Govern d'Escòcia de complir el seu mandat

²⁰ Despesa i ingressos governamentals d'Escòcia 2010–2011: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Economy/GERS>; Office for Budget Responsibility 2010–11: <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/wordpress/docs/Dec-2012-Scottish-tax-forecast28946.pdf>.

²¹ Es pot trobar la llista completa de competències a: <https://www.gov.uk/government/policies/maintaining-andstrengthening-the-scottish-devolution-settlement/supporting-pages/legislating-for-scotland>.

²² Ordre del 2013 (Modificació de l'annex 5) sobre la Llei d'Escòcia del 1998: <http://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2013/9780111529881/contents>

democràtic.

- 1.17 La primera part d'aquest capítol ha analitzat com funciona l'autonomia i com ha anat evolucionant des de la Llei del 1998 que la va originar. La següent part analitza com l'exercici de competències en l'àmbit del Regne Unit i del Parlament Escocès i el Govern ha comportat beneficis per a Escòcia. En l'última secció d'aquest capítol s'examina com han treballat junts els dos governs i els dos parlaments d'Escòcia per a atendre els interessos d'Escòcia, i destaca els avantatges i la flexibilitat del sistema autonòmic.

Com s'assoleix l'autonomia a Escòcia per mitjà de les competències reservades

- 1.18 Hi ha molts àmbits en què és pràctic –i en interès d'Escòcia– que el Govern del Regne Unit s'encarregui d'unes matèries determinades per a tot el conjunt del Regne Unit. L'autonomia significa que la població d'Escòcia –i la població de la resta del Regne Unit– es pugui beneficiar de la legislació, les polítiques i els serveis prestats en nom seu en àmbits reservats al Parlament del Regne Unit. La unió plena del Regne Unit, política, econòmica i social, significa que Escòcia, i totes les parts del Regne Unit, es beneficien dels elements desenvolupats durant els darrers 300 anys.
- 1.19 Seguretat: el Regne Unit té la potestat de protegir els seus ciutadans de perills mundials, tant a l'interior com a l'exterior. Amb aliances sòlides i xarxes arreu del món, i les sofisticades forces armades, policia i agències d'intel·ligència del Regne Unit, el Regne Unit pot gestionar millor les amenaces del terrorisme i del crim organitzat.
- 1.20 L'amplitud i la diversitat de l'economia del Regne Unit i la seva base tributària estable sosté la despesa pública i, per tant, els serveis públics –com ara escoles, hospitals, carreteres, pensions i prestacions socials– per a tothom del Regne Unit. Una anàlisi econòmica independent²³ suggereix que Escòcia s'enfronta a importants reptes econòmics, com ara mantenir les despeses en serveis públics, afrontar la disminució de petroli i gas, i l'envelliment de la seva població a un ritme més ràpid que no pas la resta del Regne Unit, mentre manté unes finances públiques sostenibles, i hauria d'adoptar decisions polítiques difícils pel que fa als impostos i els nivells de despesa pública.
- 1.21 Magnitud: a Escòcia les empreses tenen accés a un mercat intern únic a tot el territori del Regne Unit sense fronteres que restringeixin la lliure circulació de béns i persones –un mercat molt més profundament integrat que l'assolit actualment a la Unió Europea. Es fan desenes de

²³ *Scottish Independence: The fiscal context*, Institute for Fiscal Studies, 2012: <http://www.ifs.org.uk/bns/bn135.pdf>.

milions de viatges entre Escòcia i la resta del Regne Unit cada any,²⁴ i Escòcia comercialitza gairebé el doble de béns i serveis amb Anglaterra, Gal·les i Irlanda del Nord que amb tots els altres països del món en conjunt.²⁵

1.22 Tal com evidenciaran els futurs estudis, ser part d'un Regne Unit més gran genera llocs de treball a Escòcia i redueix costos, fomenta la innovació i ofereix més possibilitats d'elecció als consumidors. L'economia d'Escòcia té especialitats fonamentals en àmbits com els serveis financers i les indústries de l'energia i la defensa. Aquests sectors han creat i sostingut desenes de milers de llocs de treball i contribueixen a la prosperitat econòmica d'Escòcia. Fonamentalment, aquests sectors també es beneficien de ser part de l'economia equilibrada del Regne Unit, que ofereix un mercat més gran, protegeix l'ocupació i en garanteix la sostenibilitat:

- Al voltant del 90% dels clients de les empreses de serveis financers amb seu a Escòcia viuen a la resta del Regne Unit.²⁶
- La fortalesa del sector escocès de l'energia –s'estima que la indústria del petroli i el gas genera al voltant de 200.000 llocs de treball²⁷– se sosté per la base dels seus consumidors a la resta del Regne Unit.
- El Regne Unit és un dels mercats interiors més grans del món en defensa i en exportació de defensa. La despesa en defensa del Govern del Regne Unit ajuda a mantenir més de 12.600 llocs de treball en el sector de la defensa a Escòcia i més de 15.000 llocs de personal civil de les Forces Armades i del Ministeri de Defensa amb seu a Escòcia.

1.23 Influència: el Regne Unit és l'únic estat de tota la Unió Europea que és membre de l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN), de la Commonwealth, del Consell de Seguretat de les Nacions Unides (ONU), i, com a setena economia més gran del món,²⁸ del G-8 i del G-20. El Regne Unit té una de les xarxes diplomàtiques més extenses del món, que dóna ocupació a més de 14.000 persones en gairebé 270 delegacions a 170 països arreu del món, amb un pressupost anual de prop de 1.600 milions de lliures esterlines. Això proporciona una plataforma extraordinària des de la qual dóna suport a les empreses i els productes d'Escòcia, i els promou, i presta assistència als ciutadans

²⁴ El 2009 un nombre estimat de 24 milions de vehicles van creuar la frontera entre Anglaterra i Escòcia, amb 11 milions de viatges de passatgers entre altres parts del Regne Unit i els 17 aeroports d'Escòcia. Els fluxos de trànsit són a: <http://www.dft.gov.uk/traffic-counts>. El nombre de passatgers prové de l'Estadística de Transport Escocès núm. 29, 2010.

²⁵ Govern d'Escòcia –Projecte de comptes nacionals d'Escòcia del 2012, Q2: la suma de les importacions i les exportacions amb la resta del Regne Unit va ser de 84.000 milions de lliures esterlines el 2011, en comparació amb els 46.000 milions de lliures esterlines amb la resta del món.

²⁶ Les xifres de l'Empresa de Finances d'Escòcia: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-18515456>.

²⁷ <http://www.oilandgasuk.co.uk/cmsfiles/modules/publications/pdfs/EC030.pdf>

²⁸ El rànquing del PIB, del Banc Mundial: <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>.

del Regne Unit que necessiten ajuda a l'estranger.

- 1.24 Integració: el Regne Unit està unit pel bé comú de tots els seus ciutadans. Totes les parts del Regne Unit comparteixen una història i una identitat riques i íntimament entrelaçades que s'han desenvolupat durant més de 300 anys. Més de 450.000 persones que viuen a Escòcia avui han nascut a Anglaterra, Gal·les o Irlanda del Nord, i més de 830.000 persones nascudes a Escòcia ara viuen en altres indrets del Regne Unit.²⁹ L'economia del Regne Unit està plenament integrada i el rendiment econòmic d'Escòcia (amb exclusió dels ingressos inestables del petroli i el gas del Mar del Nord) segueix de prop la mitjana del Regne Unit.³⁰ I Escòcia ha estat ben acompanyada al llarg de la història i al llarg dels últims reptes econòmics mundials per les sòlides institucions econòmiques de tot el Regne Unit, com ara una moneda única estable, amb la seva corresponent protecció i assegurança, i la força i la credibilitat del Banc d'Anglaterra.
- 1.25 El Regne Unit ha construït durant més de tres segles moltes institucions importants, com el Servei Nacional de Salut i la BBC, ha lluitat per la llibertat i la democràcia en les dues guerres mundials i en moltes campanyes importants, ha celebrat els èxits olímpics i paralímpics i ha creat un dels estats plurinacionals més reeixits i duradors.
- 1.26 Els estudis de casos següents presenten exemples de com les competències s'han exercit en àmbits reservats i exemplifiquen de quina manera Escòcia es beneficia d'un alt grau d'integració a l'escala més gran del Regne Unit i de la seva capacitat per a mancomunar els riscos, siguin els que siguin.

Competències reservades en marxa

El Govern i el Parlament del Regne Unit tenen competències en àmbits polítics reservats que aporten beneficis reals a les persones de totes les nacions del Regne Unit. Aquests beneficis –inherents a la pertinença al Regne Unit– inclouen:

- Una macroeconomia més extensa: quan s'agrupen els riscos i es comparteixen els beneficis. Per exemple, el Govern del Regne Unit va poder injectar 45.500 milions de lliures esterlines al Banc Reial d'Escòcia (RBS) el 2008 per donar suport al banc i protegir el sistema financer, incloent-hi els estalvis i els dipòsits arreu del Regne Unit. El Banc Reial d'Escòcia també va assegurar 281.600 milions de lliures esterlines dels seus actius en el Projecte de protecció d'actius del Govern del Regne Unit.* El Regne Unit en conjunt va poder resistir la crisi financera mundial i garantir l'estabilitat de l'economia i el sistema bancari. La política monetària del Banc d'Anglaterra i el compromís del Govern del Regne Unit de reduir el dèficit actualment està ajudant a mantenir els tipus d'interès baixos per a tot el Regne Unit.

²⁹ *Scotland's Census 2001*, Oficina del Registre General d'Escòcia.

³⁰ <http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Regional+GVA>.

- Defensa de primera classe: el pressupost del Govern del Regne Unit en defensa és el quart més gran del món, i totes les parts del Regne Unit es beneficien de l'alta qualitat en seguretat i de l'experiència que ofereix el Regne Unit. Per exemple, segons els plans actuals del Ministeri de Defensa, es té la intenció de traslladar tots els submarins convencionals del Regne Unit al Clyde. Això significa que les instal·lacions més grans de les que creen ocupació a Escòcia passarien de 6.700 a 8.200 llocs de treball militars i civils el 2022. Les empreses d'Escòcia líders al món, amb la seva particular experiència en la construcció de vaixells i altres equipaments de defensa naval, donen feina a més de 12.600 persones i generen vendes anuals de més d'1.800 milions de lliures esterlines l'any.**

- Una veu forta al món: la influència que exerceix el Regne Unit és en benefici de tots els seus ciutadans. Per exemple, com a estat membre destacat de la Unió Europea, el Regne Unit pot exercir una influència real sobre les decisions adoptades en agricultura, pesca i regulació financera que afecten directament totes les persones del Regne Unit. Com a membre del G-7, del G-8 i del G-20, el Regne Unit té un lloc a la taula on es prenen les decisions econòmiques. Amb un paper clau a l'OTAN, un seient al Consell de Seguretat de l'ONU i un pressupost d'ajuda exterior de gairebé 7.000 milions de lliures esterlines l'any, el Regne Unit col·lectivament té un paper clau en la salvaguarda de la nació, i la promoció de la pau, la seguretat, els drets humans i el desenvolupament dels necessitats arreu del món.

*http://www.nao.org.uk/publications/1011/the_asset_protection_scheme.aspx

**<http://www.scottish-enterprise.com/your-sector/aerospace-defence-and-marine/adm-strategy/adm-facts/defence-facts.aspx>

1.27 Les publicacions posteriors del programa d'anàlisi d'Escòcia exposaran amb més detall de quina manera Escòcia contribueix al Regne Unit i es beneficia de ser-ne part, i de quina manera la resta del Regne Unit es beneficia de la seva unió amb Escòcia. A més d'aquest estudi sobre la posició d'Escòcia en la constitució del Regne Unit i les implicacions jurídiques de la independència, el programa analitzarà amb detall les qüestions reservades de política econòmica i d'altra índole que són fonamentals per al futur d'Escòcia, i que seran importants en el debat del referèndum.

Com s'assoleix l'autonomia a Escòcia per mitjà de les competències transferides

«Els darrers deu anys han demostrat que no solament és possible tenir un Parlament Escocès dins del Regne Unit, sinó que a la pràctica funciona bé [...] El Parlament Escocès s'ha integrat tant en la constitució del Regne Unit com en la consciència del poble escocès. És aquí per a quedar-s'hi.»

Comissió d'Autonomia d'Escòcia, del 2009

- 1.28 En el marc més ampli del Regne Unit –i amb importants competències i responsabilitats conferides per mitjà de l'autonomia–, el Parlament Escocès i els governs d'Escòcia han pres decisions sobre com assignar recursos i adoptar decisions sobre el disseny i el subministrament d'una gamma molt àmplia de serveis públics. L'autonomia ha donat lloc a més d'una dècada de lleis que s'han fet i de decisions polítiques que s'han adoptat a Escòcia, destinades a satisfer les necessitats i les circumstàncies específiques de la població d'Escòcia.
- 1.29 La primera llei aprovada pel recentment establert Parlament Escocès va ser la Llei (Escòcia) de salut mental (seguretat pública i apel·lacions), del 1999.³¹ Des de llavors, el Parlament ha aprovat més de 180 lleis per a afrontar alguns dels problemes interiors més importants que afronta Escòcia. Això inclou legislació que ha establert els primers parcs nacionals d'Escòcia, la reforma de la tinença de la terra, dret de família i sistema judicial, actualització de les normes de concessió de llicències, prohibició de fumar en llocs públics i prohibició de la venda de cigarrets en màquines expenedores, la introducció d'un sistema de votació proporcional per a les eleccions locals, l'establiment de noves xarxes ferroviàries i la protecció dels infants.
- 1.30 A més de la transferència de la competència legislativa, s'han transferit algunes competències executives addicionals als ministres escocesos. Algunes d'aquestes competències les poden exercir conjuntament els ministres del Regne Unit i els d'Escòcia. Es poden transferir competències específiques als ministres escocesos en àmbits en què el Parlament del Regne Unit conserva el control legislatiu.³² Els ministres escocesos han utilitzat aquestes competències per a promoure l'energia renovable i l'estalvi energètic. També les han utilitzat per a promoure la construcció de ferrocarrils a Escòcia i assegurar que les xarxes de transport estan ben integrades i atenen les necessitats de la població d'Escòcia. En exercici de les competències transferides, s'han establert nous serveis, incloent-hi les línies de Stirling a Alloa i de Bathgate a Airdrie.

³¹ *Mental Health and Scots Law in Practice*, Jim J. McManus and Lindsay D. G. Thomson, 2005, pàg. 206.

³² Podeu trobar més informació a l'Informe final de la Comissió d'Autonomia d'Escòcia, pàgina 43.

- 1.31 Les responsabilitats del Parlament Escocès i del Govern d'Escòcia són, per tant, molt àmplies. S'han utilitzat per a determinar una àmplia gamma de polítiques i atendre les prioritats escoceses. Això inclou motors econòmics clau com les habilitats, la promoció de l'empresa, la inversió interna i la despesa de capital per mitjà de sectors clau com el transport, la salut, l'educació i la cultura.
- 1.32 L'autonomia ha permès al Parlament Escocès i al Govern d'Escòcia de desenvolupar els serveis públics i impulsar polítiques públiques a Escòcia –en educació, salut, justícia, empresa, transport i molts més àmbits– que responguin a les circumstàncies i les necessitats d'Escòcia. Això significa en molts casos que s'han adoptat decisions i s'han establert prioritats de manera diferent de la resta del Regne Unit. Aquest és el resultat pràctic i beneficiós de l'autonomia.
- 1.33 Els estudis de casos que segueixen presenten alguns exemples de com la legislació i els serveis públics a Escòcia es poden desenvolupar i es desenvolupen de manera diferent d'altres parts del Regne Unit, perquè reflecteixen prioritats, polítiques i pràctiques d'Escòcia que són diferents.

Competències transferides en marxa

El Parlament Escocès i el Govern d'Escòcia han assegurat que el millor àmbit per a prendre decisions és l'autonòmic –més a prop dels interessos i en interès dels qui en són subjectes–, on hi ha els mitjans perquè es puguin prendre. Exemples en què l'autonomia ha permès solucions escoceses específiques a problemes específics escocesos són els següents:

- En l'assistència sanitària: el Parlament Escocès ha estat el primer del Regne Unit a legislar sobre la prohibició de fumar en llocs públics amb la Llei (Escòcia) de tabaquisme, salut i benestar social, del 2005. Aquesta mesura es va adoptar per a afrontar els alts índexs de tabaquisme a Escòcia, la qual cosa va contribuir a disminuir en 13.000 morts l'any, que eren molts més que a qualsevol altre lloc del Regne Unit.* Després d'una avaluació detallada de l'impacte en les comunitats, el Parlament Escocès va aprovar aquesta llei, la qual cosa representa el primer pas cap a la introducció de la prohibició de fumar en llocs públics arreu del Regne Unit. Estudis independents han trobat una reducció significativa de l'exposició passiva al fum del tabac i, com a resultat, un seguit d'altres millores de la salut a Escòcia.**
- En transport: els successius governs d'Escòcia han pogut prendre decisions sobre infraestructures de transport i inversió que reflecteixen els reptes que presenta la topografia d'Escòcia i les necessitats de les famílies, les comunitats i l'economia d'Escòcia. Un exemple recent és la Llei (Escòcia) de la via de Forth, del 2011, que estableix les potestats necessàries per als ministres escocesos per a supervisar la construcció de la via oberta al trànsit sobre l'estuari de Forth. La construcció de la via de Forth és un projecte de la infraestructura més gran per a Escòcia, dissenyat per a protegir una connexió vital en la xarxa de transport del país i assegurar que pugui satisfer les demandes futures.
- En reforma agrària: el dret d'accés responsable es va establir per la Llei (Escòcia) de reforma agrària, del 2003, davant els greuges històrics sobre la propietat de la terra que eren específics d'Escòcia. La Llei va introduir el dret del públic d'estar-se en terres privades amb propòsits recreatius i educatius, entre altres, i també el dret a travessar terres privades. Així mateix, imposa determinades obligacions a les autoritats locals amb relació a la terra i a l'accés a les seves àrees i, en particular, els obliga a planificar camins públics. Altres disposicions aprovades pel Parlament Escocès han permès als organismes de representació comunitària i de comunitats de grangers de comprar terres amb les quals tenen connexió, resolent d'aquesta manera un tema propi d'Escòcia, en el context dels desallotjaments forçats dels habitants de les Terres Altes (Highland Clearances).

**The UK Smoking Epidemic: Deaths in 1995*, C. Callum, 1998, citat a:

<http://www.clearingtheairscotland.com/facts/facts.html>

**«Changes in child exposure to environmental tobacco smoke (CHETS) study after implementation of smoke-free legislation in Scotland: national cross sectional survey», Patricia C. Akhtar, Dorothy B. Currie, Candace E. Currie, Sally J. Haw, BMJ (2007), vol. 335, pàg. 545: <http://www.bmj.com/content/335/7619/545>.

Un sistema de govern flexible i eficient

«El "sistema" establert per l'autoritat de les lleis d'Escòcia no és fix ni estàtic, sinó fluid i dinàmic, i administren la seva flexibilitat governs de tots els colors en el millor interès tant per a Escòcia com per a la resta del Regne Unit [...], un esperit de benefici mutu i interdependència encoratja no només el disseny, sinó la realitat pràctica de l'autonomia.»

Professor Adam Tomkins, Càtedra de Dret Públic John Miller, Universitat de Glasgow, agost del 2012³³

- 1.34 Els procediments que sustenten l'autonomia no atrauen gaire l'atenció de la gent, que sovint està més amoïnada per polítiques concretes o qüestions tècniques. No obstant això, com a sistema de govern, l'autonomia té la flexibilitat necessària per a oferir el millor dels dos mons i dona suport a un Regne Unit modern i desenvolupat. Per mitjà de l'ús d'ordres (legislació secundària), les competències es poden transferir per a resoldre circumstàncies úniques o molt canviants a mesura que van apareixent si tots dos parlaments hi estan d'acord, sense la necessitat d'una legislació primària.
- 1.35 Com s'ha assenyalat abans, s'ha utilitzat aquest procediment quan el Govern del Regne Unit ha transferit al Parlament Escocès la competència per a convocar un referèndum sobre la independència el 2014. Tots dos governs han treballat junts amb èxit per a acordar un procediment que assegurí la convocatòria d'un referèndum legal, just i decisiu sobre la independència d'Escòcia. Aquesta serà una de les decisions col·lectiva més importants que es demanarà a la població que viu a Escòcia. Mitjançant l'ús de les competències de la Llei d'Escòcia del 1998, els governs van poder assolir un acord raonable per a transferir al Parlament Escocès la competència per a convocar el referèndum, que ha de permetre al Govern d'Escòcia complir la seva promesa electoral a les eleccions del 2011.³⁴
- 1.36 L'ús d'ordres en virtut de la Llei del 1998 també és una part important del bon funcionament de la governança a Escòcia. Per exemple, sovint s'han utilitzat per a assegurar que la legislació del Parlament Escocès tingui plena efectivitat amb les modificacions de la legislació que han fet altres parts del Regne Unit o en àrees reservades.³⁵ El Parlament

³³ Estudi per al Fòrum Jurídic de l'Advocacia General, juliol del 2012.

³⁴ <http://www.number10.gov.uk/news/scottish-independence-referendum/>.

³⁵ Les ordres adoptades en el marc de l'article 104 de la Llei d'Escòcia del 1998 permeten modificacions conseqüents que s'han d'introduir en la llei reservada com a conseqüència de la legislació aprovada pel Parlament Escocès. Aquesta competència per a adoptar ordres permet fer modificacions a la legislació reservada perquè reflecteixi els canvis en la legislació a Escòcia. Això és fonamental per a assegurar que la llei reservada està actualitzada i és fonamental perquè l'autonomia funcioni. Per a més detalls vegeu:

Escocès ha legislat per prevenir la revenda d'entrades per als Jocs de la Commonwealth, però com que hi ha el risc que la revenda també es pugui fer en altres parts del Regne Unit, per a evitar-ho es van adoptar mesures addicionals per mitjà d'una ordre en virtut de la Llei del 1998.³⁶ Aquesta mesura, i altres de similars, són fonamentals per a assegurar els objectius de la legislació promulgada pel Parlament Escocès, per a assegurar un corpus jurídic coherent de legislació a partir dels dos parlaments d'Escòcia i per a assegurar que l'autonomia funcioni a la pràctica.

- 1.37 Altres ordres permeten al Parlament Escocès de poder beneficiar-se de les economies d'escala i del poder adquisitiu més gran que té el Regne Unit, per exemple, en permetre que el Govern del Regne Unit comprés, en representació dels ministres escocesos, una reserva de vacunes contra la grip abans de l'hivern del 2011.³⁷ Per mitjà d'una altra ordre, del 2006, es va permetre als ministres del Regne Unit d'exercir les funcions dels ministres escocesos per a comprar equipaments de ràdio per als serveis de bombers.³⁸ Això significa que un sol contracte podria permetre els serveis, en donar a totes dues administracions la possibilitat de beneficiar-se d'una capacitat més gran a l'hora de negociar conjuntament el preu.
- 1.38 El Parlament d'un estat escocès independent podria desenvolupar i aplicar una legislació similar a la promulgada pel Govern del Regne Unit, si així ho desitja. La coherència en l'aplicació de la legislació a tot el territori actual del Regne Unit també es podria aconseguir per mitjà d'un acord formal entre dos estats sobirans separats en cas d'independència. Tanmateix, les diferències en el desenvolupament i l'aplicació de lleis i reglaments en dos estats separats però veïns faria aquesta coherència difícil d'aconseguir amb el temps.³⁹ Cap parlament sobirà no pot legislar en nom d'un altre, encara que es relacionin de manera estreta. El Parlament del Regne Unit, però, amb l'autonomia pot legislar i legisla en nom del Parlament Escocès, una pràctica que s'analitza més endavant.

<https://www.gov.uk/government/policies/maintaining-and-strengthening-the-scottish-devolution-settlement/supporting-pages/legislating-for-scotland>. S'han utilitzat més de 50 vegades fins a la data:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69949/SCOTLAND-ACT-ORDERLIST-December-2012_1_.pdf

³⁶ Ordre del 2012 (SI 2012/1852) (Anglaterra i Gal·les i Irlanda del Nord) sobre la Llei del 2008 dels Jocs de la Commonwealth a Glasgow (delicte de revenda d'entrades): <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/1852/contents/made>.

³⁷ Ordre del 2011 (SI 2011/2439) (Especificació) sobre la Llei d'Escòcia del 1998 (Disposicions sobre agències): <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/2439/contents/made>

³⁸ Ordre del 2006 (SI 2006/1251) (Especificació) sobre la Llei d'Escòcia del 1998 (Disposicions sobre agències):

<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/1251/contents/made>.

³⁹ En altres documents d'anàlisi d'Escòcia s'estudiarà l'eficàcia de l'actual marc regulador del Regne Unit, i la seva contribució al suport a les inversions estrangeres i l'economia del Regne Unit.

Treballant junts per atendre els interessos d'Escòcia

- 1.39 Tots els procediments que sustenten l'autonomia, per bé que no estan establerts per la legislació, permeten que els dos governs d'Escòcia treballin junts per respondre a les circumstàncies canviants i atendre les necessitats de la població d'Escòcia.
- 1.40 El Conveni Sewel és un dels més importants. S'utilitza molt i tothom reconeix que és eficaç. En essència, significa que, encara que el Parlament del Regne Unit en tingui la competència, generalment no legislarà en matèries transferides, llevat que sigui amb el consentiment del Parlament Escocès. El Conveni Sewel fa més d'una dècada que està vinculat a la vida del Parlament Escocès i sempre s'ha complert.
- 1.41 El Conveni s'ha posat en pràctica per mitjà d'un procés que permet al Parlament Escocès de tenir en compte una moció (anomenada Moció de consentiment legislatiu o LCM).⁴⁰ Si s'aprova, donaria el seu consentiment al Parlament del Regne Unit perquè aprovés legislació que afectés Escòcia en una matèria transferida. Per mitjà de la LCM, l'autonomia també dóna als ministres escocesos (amb l'aprovació del Parlament Escocès) la possibilitat de demanar al Parlament del Regne Unit que legisli en nom seu, mitjançant la inclusió de disposicions sobre matèries transferides en projectes de llei del Regne Unit. Aquest procediment permet a Escòcia de tenir «el millor dels dos mons legislatius, a Westminster i a Holyrood».⁴¹
- 1.42 Podria ser que fos més eficaç legislar al nivell del Regne Unit amb la finalitat d'establir un únic règim arreu del Regne Unit, també es pot utilitzar si el Parlament Escocès no disposa de prou temps i el Parlament del Regne Unit està considerant una legislació per a Anglaterra i Gal·les que el Govern d'Escòcia creu que també s'hauria d'aplicar a Escòcia, o per altres raons.⁴²
- 1.43 Emprar les LCM, per tant, pot ajudar a alliberar temps parlamentari escocès, i permetre així que els ministres del Govern d'Escòcia es puguin centrar en qüestions prioritàries i promoure l'aplicació de la legislació que sigui en benefici de la població d'Escòcia. Els exemples recents de l'ús que n'han fet els ministres del Govern d'Escòcia estan relacionats amb:
- la regulació dels serveis financers: «No hi ha valor afegit en

⁴⁰ La LCM s'ha fet servir més de 120 vegades des del 1999. La Comissió de Reglament del Parlament Escocès i la Comissió d'Afers Escocesos de la Cambra dels Comuns han estudiat l'aplicació del Conveni i han arribat a la conclusió que és necessari per al funcionament eficaç de la governança autònoma i funciona bé. *Final Report of Commission on Scottish Devolution*, pàg. 49.

⁴¹ Pàgina web del Govern d'Escòcia, *The Sewel Convention: Key Features*: <http://www.scotland.gov.uk/About/Government/Sewel/KeyFacts>.

⁴² Vegeu l'assessorament que ofereix el lloc web del Govern d'Escòcia: <http://www.scotland.gov.uk/About/Government/Sewel/KeyFacts>. Es pot utilitzar també si les disposicions són menors o tècniques i gens polèmiques, per exemple: el Projecte de llei contra la pobresa infantil, del 2009, el Projecte de llei contra la corrupció, del 2009, el Projecte de llei de serveis financers, del 2009-2010.

una legislació a part perquè els interessos escocesos es reflecteixen en el projecte de llei i un procés per separat seria complex i requeriria més temps i més recursos per a assolir la mateixa política.» John Swinney, llavors ministre de Finances i Creixement Sostenible (novembre del 2009), i

- la prevenció de la corrupció: «La uniformitat arreu del Regne Unit proporcionaria un marc jurídic més eficaç i viable del que seria possible si es presentessin projectes de llei per separat als dos parlaments. Evita dificultats de corrupció transfronterera, que poden sorgir si la legislació en una banda de la frontera es percep més feble que la legislació a l'altra banda.» Kenny MacAskill, ministre de Justícia, d'Escòcia (gener del 2010).

1.44 El Govern del Regne Unit i el Govern d'Escòcia estan compromesos amb els principis de col·laboració en afers d'interès mutu i a tenir bona comunicació i respecte mutu. Treballen junts molt de temps abans de presentar un projecte de llei al Parlament o en qüestions polítiques de tràmit en què no cal fer cap projecte de llei. Aquests principis estan establerts en el Memoràndum d'entesa entre el Govern del Regne Unit i les administracions autonòmiques, publicat per primera vegada el 1999, i actualitzat periòdicament.⁴³

1.45 S'ha demostrat a bastament en molts àmbits que els dos governs han treballat junts diàriament per a atendre els interessos d'Escòcia en els darrers tretze anys. Aquests àmbits van des de la coordinació de les respostes de salut pública a les pandèmies de grip al treball conjunt entre els organismes de suport a la població en tornar a la feina.

1.46 L'aposta per fer els Jocs de la Commonwealth a Glasgow el 2014 va ser un èxit per a Glasgow, per a Escòcia i per al Regne Unit, i és un bon exemple de l'estreta col·laboració entre els dos governs. D'acord amb una avaluació independent,⁴⁴ una part important de l'èxit de l'aposta va ser la capacitat dels dos governs d'Escòcia de cooperar, treure profit dels recursos compartits i aprendre uns dels altres. Això incloïa compartir l'experiència del Regne Unit d'organitzar els Jocs Olímpics de Londres, la cooperació dels organismes del Govern del Regne Unit en la gestió del gran nombre de visats i sol·licituds de permisos de treball i l'accés a les úniques instal·lacions acreditades del Regne Unit per a les proves de dopatge a Londres.⁴⁵ Com l'anàlisi posa de manifest, la inversió i l'experiència en afers interns del Govern d'Escòcia i de l'Ajuntament de Glasgow, juntament amb els beneficis de ser part de l'aliança més àmplia que és el Regne Unit, van ser fonamentals per a dirigir els Jocs a Glasgow.

⁴³ *Memorandum of Understanding 2012*: www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/devolution-memorandum-understanding-and-supplementary-agreement.

⁴⁴ *The Report of the CGF Evaluation Commission for the 2014 Commonwealth Games*, http://www.thecgf.com/media/games/2014/2014_Evaluation_Report.pdf

⁴⁵ http://www.wada-ama.org/Documents/Science_Medicine/Anti-Doping_Laboratories/WADA_Accredited_Laboratories_EN.pdf.

- 1.47 La cooperació en matèria policial (que està gairebé del tot transferida) i serveis d'intel·ligència o contra la delinqüència organitzada (que és matèria reserva en gran mesura) serà fonamental per als Jocs i és una part decisiva per a mantenir la seguretat dels ciutadans d'Escòcia i de la resta del Regne Unit. Tot seguit s'analitzen alguns exemples de la col·laboració diària en serveis reservats/autònoms al llarg de les fronteres, que permet a la policia escocesa complir les prioritats operatives locals, mentre treballen en estreta col·laboració amb els organismes de tot el territori del Regne Unit per a afrontar les amenaces al conjunt del Regne Unit.

Cooperar per a mantenir la seguretat del Regne Unit

Policia: la legislació del Regne Unit facilita la cooperació entre les jurisdiccions d'Escòcia, Anglaterra i Gal·les, i Irlanda del Nord, perquè inclou disposicions àmplies per a les competències transfrontereres de detenció i empresonament. L'actual sistema de reconeixement mutu de les ordres de detenció emeses pels tribunals permet la cooperació entre les forces policials de tot el Regne Unit sense la necessitat de llargs processos administratius per a detenir els delinqüents en les diferents jurisdiccions.

Delinqüència organitzada: són evidents els beneficis de l'actual relació estreta de treball entre Escòcia i la resta del Regne Unit en la lluita contra la delinqüència organitzada. Els acords de col·laboració judicial i policial i de cooperació desenvolupats al llarg del temps per mitjà d'una sèrie d'organismes permeten una visió coherent de les amenaces que es descriuen i permeten prendre un enfocament prioritari en la lluita contra els grups delictius organitzats.

Operacions de lluita contra el terrorisme: el Servei de Seguretat és responsable de la investigació secreta de pistes del servei d'intel·ligència, i demana els recursos policials d'Escòcia o la resta del Regne Unit, segons calgui. Si hi ha implicacions a l'estranger, el Servei de Seguretat (M-I5) compta amb el suport del Servei Secret d'Intel·ligència (M-I6) i la Direcció Central de Comunicacions de l'Estat (GCHQ). El servei de policia s'ocupa del desenvolupament de les proves dels casos. Aquesta és la riquesa de les habilitats característiques i complementàries unides per l'estreta relació de treball entre els organismes de seguretat i d'intel·ligència i la policia, que és fonamental perquè el model del Regne Unit sigui altament resistent i reeixit per a contrarestar l'amenaça terrorista a tot el Regne Unit.

- 1.48 Com s'ha destacat abans, l'actual sistema de vigilància i seguretat al Regne Unit es basa en acords establerts de fa temps de treball interinstitucional entre les forces de la policia local i les agències de seguretat i contra la delinqüència de tot el Regne Unit. També es basa

en una legislació que els permet operar amb eficàcia al llarg de les jurisdiccions d'Escòcia, Anglaterra i Gal·les, i Irlanda del Nord. És improbable que s'establís un sistema paral·lel integrat entre dos estats separats, i seria virtualment impossible de reproduir el mateix grau d'integració. Per a detenir un sospitós en una frontera internacional entre Escòcia i Anglaterra, per exemple, caldria que ho facilités l'Agència contra la Delinqüència Greu Organitzada (SOCA), o la que la substitueixi⁴⁶ a Londres i l'equivalent en un estat escocès independent abans que se'n fessin càrrec les forces locals d'una banda i l'altra de la frontera. Els processos addicionals que es requeririen per a facilitar el treball conjunt a través de les fronteres internacionals, per tant, podria tenir un efecte perjudicial sobre l'Administració de justícia i la seguretat en l'actual territori del Regne Unit.

- 1.49 L'autonomia com a sistema de govern, per tant, facilita l'estreta col·laboració entre els dos governs d'Escòcia. Per bé que la cooperació entre estats separats i l'intercanvi de coneixement i experiències podrien continuar a través de fronteres internacionals en el cas d'independència, la població d'Escòcia perdria el benefici de tenir dos governs treballant junts per atendre els seus interessos. D'altra banda, molts d'aquests processos no es podrien dur a terme sense establir acords internacionals. Per tant, és poc probable que fos tan fàcil de reproduir el mateix grau de cooperació diària que és habitual en virtut de l'autonomia entre les agències i els governs del Regne Unit i d'Escòcia a través d'una frontera internacional.

Conclusió

- 1.50 L'anàlisi d'aquest capítol ha demostrat que l'autonomia significa que Escòcia té dos governs que treballen pels seus interessos, cada un en les àrees més adequades a les funcions respectives. Això permet que la població d'Escòcia tingui el millor dels dos mons. L'autonomia permet que es prenguin decisions que reflecteixen les diferents prioritats dins d'Escòcia en àmbits fonamentals, de manera que el Govern estigui més a prop de la població d'Escòcia. També permet que tots els ciutadans es beneficiïn de l'adopció de decisions col·lectives que s'estableixen per a garantir-los la seguretat, representar els seus interessos al món, i assegurar que els recursos naturals i financers es comparteixen amb eficàcia, visquin on visquin del Regne Unit.
- 1.51 S'ha evidenciat també que l'autonomia és flexible i s'ha adaptat als canvis de circumstàncies. S'han fet molts ajustaments per mitjà de la Llei d'Escòcia del 1998 per a assolir-ho. S'han transferit noves competències importants al Parlament Escocès per mitjà de la Llei d'Escòcia del 2012.
- 1.52 Com s'ha demostrat abans, l'autonomia també és una forma col·laborativa de govern eficient i eficaç. La cooperació efectiva entre

⁴⁶ Se substituirà la SOCA per l'Agència Nacional contra la Delinqüència (NCA), d'acord amb l'apartat 1 del Projecte de Llei de tribunals i delictes.

els dos governs d'Escòcia es basa en l'estructura de l'autonomia, i s'exemplifica en la manera de treballar junts diàriament.

- 1.53 Això no vol dir que la població d'Escòcia sempre hagi d'estar d'acord amb la manera d'exercir el poder en nom seu, ja sigui el Govern del Regne Unit o el Govern d'Escòcia. El mateix es pot dir de les persones que viuen arreu del Regne Unit. L'autonomia no pot «resoldre els problemes dels recursos o esvair els dilemes de govern»⁴⁷ i tampoc no ho podria fer qualsevol altra forma de govern a Escòcia. Però el que està en joc en el referèndum sobre la independència no són les polítiques concretes d'un govern determinat, l'opció que afronta la població d'Escòcia es troba entre el que l'autonomia ofereix dins el Regne Unit i l'alternativa de la independència.
- 1.54 Però no són la mateixa cosa. La independència no és una extensió de l'autonomia, ni representa l'acumulació gradual de competències d'una legislatura transferida fins que neixi un nou estat.
- 1.55 Esdevenir un nou estat independent és una proposta totalment diferent de redefinir els acords dins d'un estat existent. La qüestió de què constitueix un estat, i com s'han creat els estats, per tant, és fonamental per a entendre l'opció que ha de triar la població d'Escòcia el 2014, i s'analitza en el capítol següent.

⁴⁷ Pròleg a *Scotland's Parliament*, Donald Dewar, 1997.

Capítol 2

Què significaria la independència legalment i a la pràctica

Resum

- Si una majoria de la població d'Escòcia vota a favor de la independència, Escòcia abandonaria el Regne Unit (UK) en finalitzar un procés de negociacions.
- Dos dels factors més importants que determinen el que significaria a la pràctica la independència per al Regne Unit i per a Escòcia són les qüestions jurídiques relacionades amb la formació de l'estat i el procés de negociació dels termes de la independència.
- El dictamen jurídic independent de dos dels principals experts mundials en dret internacional i dret de formació d'estats conclou que, en el cas que s'assolís la independència, el Regne Unit continuaria i Escòcia formaria un nou estat separat.
- La seva anàlisi esmenta l'aclaparador pes de la jurisprudència internacional que dona suport a aquesta conclusió. Això inclou, dins el context del Regne Unit, la creació del que avui és la República d'Irlanda.
- En aquest cas, els representants del Govern del Regne Unit emprendrien les negociacions sobre els termes de la independència com a representants de l'estat del Regne Unit que continua.
- Fins que no es conegui el resultat del referèndum, ni el Govern del Regne Unit ni el Govern d'Escòcia no tenen cap mandat de dur a terme aquestes negociacions, que, per la seva naturalesa, implicarien posar els interessos de la població d'una part del Regne Unit per sobre dels interessos de l'altra part del Regne Unit. Tots els ministres del Govern del Regne Unit tenen una responsabilitat envers els ciutadans d'arreu del Regne Unit, i no poden dur a terme cap activitat que vagi en contra dels seus deures.
- Per aquesta raó, abans del referèndum ni el Govern del Regne Unit ni el Govern d'Escòcia no poden començar negociacions sobre els termes de la independència. Fer-ho implicaria desmuntar l'estructura del Regne Unit abans que la població d'Escòcia hagi tingut l'oportunitat d'expressar la seva opinió en el referèndum.
- És fonamental aclarir les qüestions jurídiques relatives a la condició d'estat i els paràmetres de les negociacions per a tenir un debat documentat sobre les implicacions de la independència tant per al Regne Unit com per a Escòcia, a casa i a l'estranger. El dictamen en què es basa aquest estudi dona la resposta precisa i clara.

L'opció d'Escòcia

- 2.1 Els successius governs del Regne Unit han declarat que, si una majoria de la població d'arreu del plurinacional Regne Unit expressa el desig clar d'abandonar-lo per mitjà d'un procés just i democràtic, el Govern del Regne Unit no intentaria evitar-ho.⁴⁸ És per això que el Govern del Regne Unit ha cercat d'arribar a un acord sobre un referèndum legal, just i decisiu sobre la independència d'Escòcia, a l'octubre del 2012, mitjançant l'Acord d'Edimburg.⁴⁹ Si una majoria dels electors d'Escòcia votés a favor de la independència en el referèndum, el Govern del Regne Unit, amb el mateix esperit, iniciaria negociacions per a la sortida d'Escòcia del Regne Unit.
- 2.2 El Govern del Regne Unit també ha afirmat reiteradament que Escòcia podria ser un estat independent i viable i que Escòcia té el dret de decidir aquest camí. No obstant això, el Govern del Regne Unit, com molts altres, continuarà argumentant que totes les parts del Regne Unit estan més ben ateses si romanen juntes.
- 2.3 Gran part del debat al voltant de si Escòcia estaria millor si es quedés al Regne Unit o si l'abandonés gira, com és comprensible, a l'entorn de com seria un estat nou escocès i com diferiria dels acords actuals dins el Regne Unit.
- 2.4 Hi ha dos factors generals importants que determinen què significaria a la pràctica la independència tant per al Regne Unit com per a Escòcia. Aquests són: en primer lloc, què ens diuen sobre com es formen els estats tant els principis establerts en dret internacional com els casos moderns de formació d'estats diferenciats, i, en segon lloc, com funcionaria el procés de negociació sobre els termes de la independència. Tots dos factors s'examinen en aquest capítol.

Qüestions jurídiques

- 2.5 En el cas que s'assolís la independència, hi hauria un nou estat a la comunitat internacional anomenat Escòcia. Aleshores la pregunta és: què passaria amb l'estat conegut fins ara com a Regne Unit? Jurídicament el Regne Unit podria funcionar com abans, però sense Escòcia. O bé el Regne Unit podria deixar d'existir i es podrien crear dos nous estats: Escòcia i un estat integrat per Anglaterra, Gal·les i Irlanda del Nord, que no hauria existit abans.
- 2.6 La resposta té una gran importància per a Escòcia, ja que determina la base sobre la qual es formaria el nou estat escocès. Si la segona opció és certa, però, la independència escocesa tindria també profundes

⁴⁸ *Scottish Independence: A Practical Guide*, Jo Eric Murkens, Peter Jones and Michael Keating, 2002, pàg. 12–13, ofereix una font de referència de la posició dels principals ministres del Regne Unit a partir del 1980.

⁴⁹ <http://www.number10.gov.uk/wp-content/uploads/2012/10/Agreement-final-for-signing.pdf>

conseqüències per a la resta del Regne Unit, i trasbalsaria molt més del que s'havia pensat fins ara. En aquest escenari, la resta del Regne Unit no podria, per exemple, conservar automàticament la seva pertinença als principals organismes internacionals, com l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN) i la Unió Europea, perquè seria un nou estat, de la mateixa manera que Escòcia.

2.7 Atesa la importància d'aquesta qüestió, el 2012 tres departaments del Govern del Regne Unit –el Ministeri d'Afers Exteriors i de la Commonwealth i (Foreign and Commonwealth Office, FCO), el Gabinet de Presidència (Cabinet Office) i l'Oficina de l'Advocacia General per a Escòcia (Office of the Advocate General for Scotland)– van encarregar un dictamen independent i detallat. Els autors d'aquest dictamen són el professor James Crawford SC, Whewell, catedràtic de dret internacional a la Universitat de Cambridge i expert reconegut mundialment en dret i pràctica en formació d'estats i qüestions de successió i continuació d'estats, i el professor Alan Boyle, catedràtic de dret internacional públic a la Universitat d'Edimburg, especialitzat en dret en matèria de tractats, en el procés d'elaboració de legislació internacional i en resolució de conflictes internacionals. El seu treball – d'ara endavant, «el dictamen»– és la base per a l'anàlisi d'aquest estudi i ens hi referirem amb detall aquí i en el capítol 3.⁵⁰

2.8 Aquesta anàlisi també ha tingut l'assessorament expert dels membres del Fòrum de l'Advocacia General (Advocate General's Forum)⁵¹, que es va crear per a debatre alguns dels temes jurídics i constitucionals fonamentals que envolten el referèndum sobre la independència d'Escòcia.

Formació d'estats en el dret internacional

2.9 Per a comprendre aquestes preguntes tan importants, cal tenir presents alguns antecedents sobre els conceptes jurídics fonamentals pel que fa a la formació d'estats.

2.10 Tal com expliquen els professors Crawford i Boyle, un estat és una entitat jurídica que comprèn una població establerta en un territori amb el seu propi govern sobirà i que té personalitat jurídica de conformitat amb el dret internacional.⁵² Els estats són els subjectes principals del dret internacional, la qual cosa significa que poden tenir drets, deures i competències que fixa el dret internacional, i estar-hi subjectes, i establir relacions amb altres estats. Quan sorgeix un nou estat, per qualsevol mitjà, és d'importància fonamental que sigui reconegut pels altres estats. El reconeixement és un acte formal, polític, amb importants efectes jurídics, pel qual un estat accepta l'existència d'un altre estat sobirà i, per tant, la seva capacitat de contraure mútuament drets i obligacions en l'àmbit internacional.

⁵⁰ Trobareu el dictamen íntegre en l'annex A.

⁵¹ Podeu trobar informació sobre el Fòrum Jurídic de l'Advocacia General a: <http://www.oag.gov.uk/oag/363.html>.

⁵² Crawford i Boyle, paràgraf 52.

- 2.11 El Regne Unit reconeix els estats d'acord amb la doctrina internacional comuna, segons la qual l'entitat que reclama un estat hauria de tenir i hauria de poder continuar tenint: un territori clarament definit, amb una població, un govern que pugui exercir un control efectiu sobre aquest territori i independència en les seves relacions exteriors.⁵³
- 2.12 Malgrat la connotació tècnica dels termes, els conceptes de continuïtat d'un estat i successió d'un estat en dret internacional –considerats a bastament en el dictamen–⁵⁴ són relativament senzills. El terme *continuïtat d'un estat* es refereix als casos en què el mateix estat continua existint malgrat que es produeixin canvis en el seu territori i la seva població. Els professors Crawford i Boyle s'hi refereixen com a «estat continuador»;⁵⁵ per tant, que continua automàticament exercint els mateixos drets, obligacions i competències que l'estat predecessor, de conformitat amb el dret internacional. La *successió d'un estat* es produeix quan hi ha un canvi de sobirania sobre un territori. Es defineix en la Convenció de Viena sobre successió d'estats com: «la substitució d'un estat per un altre en la responsabilitat de les relacions internacionals d'un territori».⁵⁶ Un estat successor, en contrast amb un estat que continua, no assumeix automàticament els drets, les obligacions i les competències del predecessor.⁵⁷
- 2.13 Això significa que els problemes derivats de la successió no sorgeixen dels estats que continuen. Aquests romanen en la mateixa posició jurídica que l'estat predecessor. Els estats que continuen, per exemple, no han de tornar a negociar els tractats vigents ni han de tornar a sol·licitar l'adhesió als organismes internacionals. En canvi, l'establiment d'un estat successor planteja una sèrie de qüestions jurídiques sobre les condicions de la successió.⁵⁸

Les posicions d'un estat escocès independent i del Regne Unit que continua en dret internacional

- 2.14 Els professors Crawford i Boyle estableixen tres resultats possibles per a una Escòcia independent en virtut del dret internacional:

- La resta del Regne Unit seria l'estat que continua i exerciria els

⁵³ La pràctica del Regne Unit en reconeixement [d'estats] es va establir en la resposta parlamentària d'un ministre FCO el 1989. *HC Written Answers for 16 November 1989*, vol. 160 c.494W. Aquests criteris coincideixen amb l'article 1 de la Convenció de Montevideo sobre els drets i els deures dels estats, del 1933, que descriu els requisits per a tenir la condició d'estat: «a) una població permanent, b) un territori definit, c) un govern, i d) la capacitat d'establir relacions amb altres estats».

⁵⁴ Crawford i Boyle, paràgrafs 16-24.

⁵⁵ Aquesta és la terminologia tècnica jurídica utilitzada en el dictamen. A la resta d'aquest estudi els termes més simples com «estat que resta» o «estat que continua» s'utilitzaran en benefici de la claredat, llevat que calgui fer servir el terme tècnic. Quan es parla d'independència, ens referim al Regne Unit sense Escòcia com la «resta del Regne Unit» o bé el «Regne Unit que continua».

⁵⁶ Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats, Viena, 23 d'agost de 1978: <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/vcssrt/vcssrt.html>.

⁵⁷ Crawford i Boyle, paràgraf 24.

⁵⁸ *Ibíd.*

drets i els deures internacionals vigents de l'actual Regne Unit, i Escòcia esdevindria l'estat nou successor.⁵⁹

- Es crearien dos estats successors i cap d'ells no continuaria la personalitat jurídica internacional del Regne Unit, que deixaria d'existir.⁶⁰
- La resta del Regne Unit seria l'estat que continua i Escòcia tornaria a l'estatus de l'estat escocès anterior al 1707.⁶¹

2.15 Tal com deixa clar el dictamen, el pes aclaparador dels precedents internacionals suggereix que el primer resultat és el més probable: **la resta del Regne Unit es podria considerar que és l'estat que continua i una Escòcia independent seria un nou estat.**⁶²

2.16 Els professors Crawford i Boyle indiquen quatre factors que sustenten aquesta conclusió:

- En primer lloc, **precedents concrets**. La majoria de casos del segle XX evidencien que la norma és la continuïtat d'un estat i no pas la dissolució. Exemples significatius en són el Regne Unit / Irlanda (1922), l'Índia Britànica (1947), Malàisia / Singapur (1965), Pakistan / Bangla Desh (1971-1972), la Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques (URSS) (1990-1991), Etiòpia / Eritrea (1993), Sèrbia / Montenegro (2006) i Sudan / Sudan del Sud (2011).⁶³ El cas d'Irlanda és l'únic exemple directe de formació d'un estat independent a partir d'un territori del Regne Unit.
- En segon lloc, el paper de **la població i el territori**. D'acord amb els professors Crawford i Boyle, aquest ha estat un factor determinant en altres casos.⁶⁴ En el cas de la independència d'Escòcia, el Regne Unit que continua conservaria la majoria de població (92%) i de territori (68%) del Regne Unit, i també mantindria les institucions de govern del Regne Unit. Aquests fets donarien suport clarament a la pretensió de continuïtat del Regne Unit.⁶⁵
- En tercer lloc, el probable **reconeixement dels altres estats**. Com s'ha indicat abans, a 2.10, aquest seria un factor decisiu. El dictamen jurídic, coincidint amb declaracions anteriors

⁵⁹ Crawford i Boyle, paràgrafs 50-70.

⁶⁰ Crawford i Boyle, paràgrafs 71-94.

⁶¹ Crawford i Boyle, paràgrafs 95-115.

⁶² Només hi pot haver un estat continuador pel fet que, jurídicament, el continuador és el mateix estat que l'anterior. Per això no és creïble suggerir que Escòcia podria fer valer el dret de ser el continuador del Regne Unit en preferència a Anglaterra, Gal·les i Irlanda del Nord, tenint en compte el fet que la resta del Regne Unit conservaria la major part del territori del Regne Unit, de la població i de les institucions governamentals. Crawford i Boyle, paràgraf 50. Nicola Sturgeon, vice-primer ministre, va declarar en la compareixença davant la Comissió d'Afers Exteriors de la Cambra dels Comuns, el 28 gener de 2013, que Escòcia «heretaria les obligacions dels tractats i altres de similars» i que està «debatent la posició d'estats coiguals».

⁶³ Crawford i Boyle, paràgrafs 53-64.

⁶⁴ Crawford i Boyle, paràgraf 68.1.

⁶⁵ Crawford i Boyle, paràgraf 69.

formulades pel Govern del Regne Unit, fa referència al fet que el Regne Unit podria ser reconegut com a estat que continua per la resta de la comunitat internacional en el cas que Escòcia s'independitzi.⁶⁶ Altres autoritats expertes en afers jurídics i constitucionals donen suport a aquesta conclusió.⁶⁷ El paper del Regne Unit en l'ordre internacional seria evidentment un factor important en aquest sentit. El Regne Unit és un dels cinc membres permanents del Consell de Seguretat de les Nacions Unides (ONU), és un estat amb armes nuclears que es regeix pel Tractat de no-prolifерació d'armes nuclears (NPT), és un membre clau de l'OTAN, és membre de la Unió Europea i ha subscrit més de 14.000 tractats, tant bilaterals com multilaterals.⁶⁸ En el cas improbable que el Regne Unit fos considerat l'estat successor, la seva extinció com a entitat jurídica (que és el que això comportaria) provocaria una pertorbació enorme en el marc institucional internacional, especialment amb relació al Consell de Seguretat de les Nacions Unides i el Tractat de no-prolifерació d'armes nuclears.

- Un darrer factor, estretament relacionat amb la qüestió del reconeixement, és el requisit general per al **consentiment mutu** en casos aïllats de dissolució que s'esdevenen després de separacions negociades. Els professors Crawford i Boyle indiquen que és poc probable que la comunitat internacional accepti la dissolució en dos nous estats en el cas d'Escòcia i el Regne Unit, llevat que la resta del Regne Unit hi estigui d'acord.⁶⁹ Com s'ha indicat abans, el dictamen assenyalava que el Govern del Regne Unit ja ha manifestat la seva opinió que la comunitat internacional reconeixeria el Regne Unit com l'estat que continua, i també hi està d'acord.

2.17 En aquesta darrera qüestió, a la pràctica, és difícil imaginar qualsevol escenari en què el Parlament del Regne Unit tingui el mandat del poble de la resta del Regne Unit per a dissoldre el Regne Unit per mitjà d'una votació sobre la desaparició de l'estat. Per tant, és improbable el consentiment del Regne Unit per a la creació de dos nous estats.

⁶⁶ Crawford i Boyle, paràgraf 70.

⁶⁷ Informe del Dr. Jo Eric Khushf Murkens, de la London School of Economics i del Departament Jurídic de Ciències Polítiques, i el catedràtic Robert Hazell, director de la Constitution Unit School of Public Policy, davant la Comissió d'Afers Econòmics de la Cambra dels Lords, del 24 de setembre de 2012:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/writev/643/m13.htm>

Informe del catedràtic Nigel White, de l'Escola de Dret, de la Universitat de Nottingham, a la Comissió d'Afers Exteriors de la Cambra dels Comuns:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/writev/643/m14.htm>

Compareixença del catedràtic Matthew Craven, professor de dret internacional i degà de la Facultat de Dret i Ciències Socials, de l'Escola d'Estudis Orientals i Africans, davant la Comissió d'Afers Exteriors de la Cambra dels Comuns:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/uc643-i/uc64301.htm>

⁶⁸ Base de dades dels tractats FCO, en línia: <http://www.fco.gov.uk/en/publications-and-documents/treaties/uk-treaties-online/>. Hi havia 13.988 tractats (a diferència del Memoràndum d'entesa) registrats el 25 de gener de 2013, 10.813 dels quals eren bilaterals. D'aquest total, uns 2.200 són tractats de la Unió Europea.

⁶⁹ Crawford i Boyle, paràgraf 93.

- 2.18 El primer ministre d'Escòcia ha presentat el segon dels tres possibles escenaris –que es posi fi a l'existència del Regne Unit en dret internacional i es creïn dos estats completament nous–, i ha suggerit que els dos nous estats heretarien «exactament els mateixos drets i les mateixes obligacions dels tractats internacionals».⁷⁰ No és clar que el Govern d'Escòcia intenti suggerir que tots dos estats serien els «continuadors» del Regne Unit. No obstant això, com ja s'ha assenyalat abans en el paràgraf 2.14 (nota a peu de pàgina núm. 62), l'anàlisi del dictamen deixa clar que això no pot passar en cap escenari –no és jurídicament possible.
- 2.19 Alguns professors de dret i juristes també han indicat que la creació de dos estats successors seria l'escenari més probable.⁷¹ No obstant això, en la pràctica internacional, només hi ha dos casos recents d'estats que s'han dissolt sense deixar un estat que continua i cap d'aquests casos no és precedent directe de la posició d'una Escòcia independent. Aquests són Txecoslovàquia i la República Federal de Iugoslàvia (RFI), i es consideren a continuació.

⁷⁰ El primer ministre d'Escòcia, Alex Salmond, en una entrevista amb Jon Snow, el 26 de novembre de 2012, va dir:
«Com que el Regne Unit es va formar arran del tractat internacional que va unir Escòcia i Anglaterra, si aquest Tractat es dissol, com hauria de ser, de mutu acord, després de l'Acord d'Edimburg –no estem parlant de secessió, és un acord que s'ha consagrat en l'Acord d'Edimburg que totes dues parts acceptaran el resultat del poble–, si aquesta aliança es dissol, com crec que hauria de ser [...], llavors les dues parts queden en igualtat, i en igualtat davant qualsevol altra relació que tinguin. »

El portaveu del Govern d'Escòcia, citat a *The Guardian*, 24 d'octubre de 2012:

«Escòcia heretaria exactament els mateixos drets i les mateixes obligacions dels tractats internacionals com la resta del Regne Unit, com a estats successors iguals».

Alex Salmond, en una entrevista amb Andrew Neil, el març del 2012:

«Nosaltres seríem un estat successor, un dels dos estats successors».

Nicola Sturgeon, vice-primera ministra, va declarar en la seva compareixença davant la Comissió d'Afers Exteriors de la Cambra dels Comuns, el 28 gener de 2013, que Escòcia «heretaria les obligacions dels tractats i altres de similars» i que ella «defensa la posició d'estats coiguals.»

⁷¹ El Dr. Andrew Blick, de la Universitat de Kent i membre sènior de recerca al Centre d'Estudis Polítics i Constitucionals, del King's College London:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfa/uc643-i/uc64301.htm>

Els dos casos excepcionals de dissolució en la història recent

Txecoslovàquia: el 1992-1993, les dues repúbliques constituents de Txecoslovàquia van acordar prèviament que es dissoldrien i que la República Txeca i Eslovàquia serien estats successors. Ningú no va reclamar continuar la identitat de Txecoslovàquia. No obstant això, com assenyalava el dictamen, el Govern del Regne Unit ja ha expressat la seva opinió que la comunitat internacional reconeixeria el Regne Unit com l'estat que continua en el cas que Escòcia s'independitzés, i els professors Crawford i Boyle hi estan d'acord. El paral·lelisme també està limitat pel fet que no hi va haver referèndum –la separació es va basar en una legislació que va ser producte d'un acord entre els representants de les dues antigues repúbliques constituents.

La República Federal de Iugoslàvia: el segon exemple recent és la dissolució de l'antiga Iugoslàvia en cinc estats. La República Federal de Iugoslàvia va reclamar inicialment que era la «continuadora» de la República Socialista Federativa de Iugoslàvia (RSFI). No obstant això, ni els altres estats successors de l'antiga Iugoslàvia ni la comunitat internacional no van acceptar aquesta sol·licitud, i no es podria aplicar al cas d'Escòcia i el Regne Unit, com ha quedat clar en el dictamen. Hi ha diverses raons. Les circumstàncies de conflicte ètnic en què la dissolució va tenir lloc són, evidentment, molt diferents de les del Regne Unit actualment, i hi havia una manca d'acords de separació entre les altres antigues repúbliques iugoslaves. Els «òrgans del Govern Federal que representaven la República Socialista Federativa de Iugoslàvia també havien deixat de funcionar».* I el que va ser més important va ser que el Consell de Seguretat de les Nacions Unides va considerar que l'Estat abans conegut com a República Socialista Federativa de Iugoslàvia havia deixat d'existir i que la reclamació en un altre sentit «no havia obtingut l'acceptació general».

*Crawford i Boyle, paràgrafs 79-92.

2.20 Els professors Crawford i Boyle conclouen que aquests exemples relativament poc freqüents de dissolució, que depenen de les característiques específiques de cada cas, no posen gens en dubte la conclusió que el resultat més probable és que la resta del Regne Unit seria reconeguda com la continuació de la personalitat jurídica internacional del Regne Unit.⁷²

2.21 La tercera possibilitat que s'ha suggerit és que l'estatus d'Escòcia anterior al 1707 i a les lleis de la Unió, que van formar el Regne de la Gran Bretanya, tindria rellevància en l'estatus d'Escòcia en el cas que s'independitzés al segle XXI.⁷³ En l'entrevista ja esmentada del

⁷² Crawford i Boyle, paràgrafs 65-70.

⁷³ Op. cit., Alex Salmond, en una entrevista amb Jon Snow, el 26 de novembre de 2012.

novembre del 2012 (nota a peu de pàgina núm. 70), per exemple, el primer ministre d'Escòcia va declarar que «com que el Regne Unit es va formar arran del Tractat internacional que va unir Escòcia i Anglaterra, si aquest tractat es dissolgués, com hauria de ser, per acord [...], llavors les dues parts quedarien en una posició d'igualtat respectivament, i en una posició d'igualtat respecte a les altres relacions que tinguessin».

2.22 Tanmateix, el dictamen deixa clar que l'estatus d'Escòcia i Anglaterra el 1707 no té relació amb la determinació de les qüestions relatives a la continuïtat i la successió en dret internacional al segle XXI ni tampoc en el cas que Escòcia se separés del Regne Unit.⁷⁴ L'estatus del Regne Unit que continua i d'Escòcia, en el cas que Escòcia s'independitzés, es determinaria d'acord amb els principis moderns del dret internacional que s'han descrit abans. Per bé que hi pot haver debat sobre si el Tractat i les lleis de la Unió constitueixen un tractat en dret internacional en el moment en què es van redactar, van deixar de tenir cap efecte en dret internacional quan Escòcia va deixar de ser un estat separat després de la creació del Regne de la Gran Bretanya.⁷⁵

2.23 El Govern d'Escòcia també pot intentar defensar que un estat escocès independent podria «revertir» a l'estat previ al 1707 després de la independència d'Escòcia. Hi ha casos moderns de «reversió», però normalment en circumstàncies molt diferents, sovint relacionats amb una annexió il·legal de territori. Kuwait, després de la fi de la invasió de l'Iraq el 1990-1991, és un d'aquests exemples. Hi ha pocs exemples per a suggerir que, encara que es fes aquesta reclamació en el cas d'Escòcia, pogués tenir conseqüències jurídiques específiques en dret internacional després d'un interval de més de tres segles.⁷⁶ Evidentment l'Escòcia prèvia al 1707 no era membre de les Nacions Unides o de la Unió Europea, ni era part de tractats moderns. A més, i potser el que és més important, independentment dels elements del raonament segons el qual Escòcia podria fer valer la identitat de l'Estat d'Escòcia previ al 1707, no afectaria l'estatus de la resta del Regne Unit, que reclamaria la continuïtat en dret internacional (com s'indica en els paràgrafs anteriors 2.15-2.16).⁷⁷ Això vol dir que, fins i tot en el cas improbable que el raonament de la «reversió» fos acceptat en l'àmbit internacional amb relació a Escòcia, hi hauria poques diferències pràctiques –o no n'hi hauria cap– pel que fa a la posició del Regne Unit que continua.

Conclusions des del dret internacional

2.24 Els professors Crawford i Boyle conclouen que la tercera possibilitat ja descrita, encara que és interessant des del punt de vista històric, és improbable que sigui correcta. Fins i tot si ho fos, no tindria cap

⁷⁴ Crawford i Boyle, paràgrafs 109-115.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ *Ibíd.*

⁷⁷ *Ibíd.*

conseqüència pràctica, ja que deixa la resta del Regne Unit com a estat que continua. Igualment, la segona possibilitat, la dissolució, no és, com s'ha demostrat a l'hora d'analitzar-ho, un escenari realista que pugui tenir el suport d'un precedent rellevant o un raonament jurídic.

2.25 El dictamen és clar, doncs, en l'avaluació que fa segons la qual, en el cas que Escòcia s'independitzés, la resta del Regne Unit es consideraria l'estat que continua i Escòcia esdevindria un nou estat.⁷⁸ Això concorda amb l'opinió prèvia formulada pel Govern del Regne Unit en el sentit que aquesta situació seria reconeguda per la comunitat internacional. Aquest punt de vista també és coherent amb les conclusions d'estudis exhaustius que han dut a terme altres experts destacats en constitucionalisme.⁷⁹

2.26 Aquesta avaluació no exclou la independència d'Escòcia. Al contrari, si la població d'Escòcia vota a favor de la independència, els professors Crawford i Boyle han traçat un clar camí jurídic per a Escòcia perquè ocupi el seu lloc a la comunitat mundial d'estats independents. L'anàlisi objectiva i exhaustiva demostra el que passaria jurídicament si Escòcia s'independitzés. És una bona base per a l'avaluació de les possibles conseqüències de la independència. La posició del Regne Unit com a estat que continua genera una sèrie de conseqüències pràctiques que s'examinen amb més detall en el capítol següent.

El procés de les negociacions i els seus paràmetres

2.27 Abans d'examinar aquestes conseqüències, cal, en primer lloc, explorar l'altre factor important que determinaria la creació d'una Escòcia independent. Tal com han dit els professors Crawford i Boyle i altres especialistes, caldria un procés de negociacions per a establir un nou estat d'Escòcia.⁸⁰ Per tant, és important estudiar com es farien aquestes negociacions, amb l'objectiu de tenir un debat documentat.

2.28 Actualment no és possible de pronosticar amb certesa la manera precisa en què aquestes negociacions tindrien lloc, ja que serien molt diferents les circumstàncies en el cas d'una votació a favor de la independència en el referèndum. No obstant això, a partir de la pràctica constitucional dins el Regne Unit, els principis fonamentals del dret internacional i les lliçons rellevants del que ha passat en altres països (tot i que sovint en circumstàncies molt diferents), es poden establir sis conclusions generals.

2.29 **En primer lloc, mentre es duguessin a terme les negociacions, Escòcia continuaria sent part del Regne Unit amb el Parlament i el Govern propis autonòmics.** Tal com ha dit el Govern d'Escòcia,⁸¹ la independència no entraria en vigor immediatament després del referèndum. Per tant, durant un temps Escòcia continuaria com abans,

⁷⁸ Crawford i Boyle, paràgraf 70.

⁷⁹ Op. cit., Murkens, Hazell, White, Craven.

⁸⁰ Crawford i Boyle, paràgraf 47.

⁸¹ www.scotland.gov.uk/Resource/0038/00386122.pdf, pàg. 28; Op. cit., *Scotland's Future*.

regida per les mateixes lleis i en el mateix marc jurídic.

2.30 En segon lloc, les negociacions s'emprendrien de bona fe. Al llarg de la història s'han creat nous estats, sovint en un context de conflicte o malestar. La situació a Escòcia és diferent: les dues parts es comprometen a respectar els desitjos democràtics de la població d'Escòcia i el resultat del referèndum. En el cas d'una majoria de vots a favor de la independència, això significaria emprendre negociacions per complir el desig de la població d'Escòcia d'establir el seu propi estat separat.

2.31 En tercer lloc, les negociacions tindrien un caràcter completament diferent de les deliberacions prèvies dins el Regne Unit sobre l'establiment o la modificació dels termes de l'autonomia. El Govern d'Escòcia havia establert una comparació entre el proper referèndum sobre la independència i el referèndum del 1997 sobre l'autonomia.⁸² Més recentment, el Govern d'Escòcia ha suggerit que les deliberacions que van conduir a l'Acord d'Edimburg i la transferència de competències per a la celebració d'un referèndum el 2014 seria un «model per a una transferència de competències de Westminster a Escòcia després del referèndum».⁸³ No obstant això, hi ha una diferència fonamental entre els processos per a establir i mantenir l'autonomia dins el Regne Unit, que han alterat l'estructura de govern dins un estat únic, i les que calguin per a establir un nou estat escocès independent.

2.32 El 1997 el Govern d'aleshores del Regne Unit va poder presentar una proposta d'autonomia per a establir un Parlament Escocès davant els votants amb el benentès que el Parlament del Regne Unit podria promulgar els detalls basats en el debat i una votació democràtica que impliqués els representants de tot el Regne Unit. Com a resultat d'això, les propostes que es van publicar en el Llibre blanc del Govern del Regne Unit les va avalar un referèndum de la població d'Escòcia, i aquestes es van promulgar ràpidament.

2.33 Aquest procés i els canvis posteriors a l'establiment de l'autonomia (fins i tot per mitjà de la Llei d'Escòcia del 2012 i arran de l'Acord d'Edimburg) van implicar la transferència de competències i responsabilitats dins l'Estat unitari del Regne Unit, que té una frontera internacional única i una sola veu per a representar els seus interessos a la comunitat internacional. No va caldre implicar-hi organismes internacionals o altres estats, ni aleshores ni després. En aquests afers el Govern del Regne Unit també actua en nom de tothom del Regne Unit.

⁸² BBC News, 6 de juny de 2011: un portaveu d'Alex Salmond va dir: «Experts reconeguts han tingut una posició democràtica clara, i el poble d'Escòcia té dret a optar per la independència sobre la base d'un referèndum aprovat pel Parlament Escocès, d'acord amb una proposta publicada, que després s'aplica –tal com es va fer amb l'autonomia el 1997.» Vegeu: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-13671907>.

⁸³ Op. cit., *Scotland's Future*, pàg. 3.

2.34 El procés de les negociacions per a la independència seria totalment diferent. Es tractaria de debatre sobre la divisió de moltes de les responsabilitats, les institucions, els processos, els actius i els passius que actualment són compartits pel conjunt del Regne Unit, que tindria una frontera internacional. Implicaria que les dues parts negociarien en nom del que es convertiria en dos estats separats amb els seus propis ciutadans. A diferència dels debats sobre l'autonomia, podria requerir que els negociadors del Govern del Regne Unit donessin prioritat als interessos dels qui romanen al Regne Unit per sobre de les persones que viuen en una part del que es convertiria en un estat independent.

2.35 En quart lloc, sorgirien complexitats jurídiques i internacionals.

Algunes de les qüestions que s'haurien de negociar estarien subjectes a normes i principis del dret internacional i/o sota el control dels agents internacionals (institucions o altres estats). Això inclouria, per exemple, la determinació de la frontera marítima i l'assignació dels deutes nacionals i els actius fixos (inclosos els dispositius estratègics de defensa del Regne Unit). Moltes de les qüestions que entrarien en les negociacions també estarien subjectes al dret de la Unió Europea.⁸⁴

2.36 L'estatus del Regne Unit com a estat que continua i l'estatus d'Escòcia com a estat successor tindrien conseqüències importants per al paper d'Escòcia en els organismes internacionals. En cas d'independència, el Govern d'Escòcia ha suggerit que el Parlament Escocès tindria un paper principal en l'aprovació de legislació per a fer efectiva la independència. El Govern d'Escòcia també ha suggerit que seria competència del Parlament del Regne Unit establir «la transició de l'estatus d'Escòcia dins la Unió Europea, des de ser-ne membre com a part del Regne Unit a passar a ser-ne membre independent» i «per continuar l'aplicació a Escòcia dels acords internacionals amb altres països i organismes internacionals».⁸⁵ Però no pertocaria al Parlament del Regne Unit –ni tan sols al Parlament Escocès– decidir aquestes qüestions. Estarien determinades per la posició d'un estat escocès independent en dret internacional com a estat successor i per les negociacions amb els organismes internacionals.

2.37 Aquestes qüestions s'estudien àmpliament en el capítol següent, però és important tenir en compte que, en la negociació de l'adhesió a la Unió Europea, un estat escocès independent no «heretaria» automàticament les opcions d'exclusió del Regne Unit, i això tindria importants implicacions interiors (per exemple, amb relació a la moneda i als controls fronterers).⁸⁶

2.38 Caldria, per tant, emprendre negociacions entre els representants del Regne Unit que continua i els d'un estat escocès independent en una

⁸⁴ *Scottish Independence: A Practical Guide*, Jo Eric Murkens, Peter Jones i Michael Keating, 2002, pàg. 79.

⁸⁵ Op. cit., *Scotland's Future*, pàg. 15-16. «La plataforma constitucional permetria la transferència de sobirania a Escòcia» [en les matèries assenyalades abans].

⁸⁶ Aquesta qüestió s'analitza àmpliament en el capítol 3, paràgraf 3.39.

sèrie de qüestions complexes i sovint interdependents, que també poden requerir la implicació d'altres estats i organismes internacionals, com la Unió Europea, en un nombre important d'àmbits.

- 2.39 **En cinquè lloc, i en part per algunes de les raons ja debatudes, la magnitud i la complexitat de la tasca de les negociacions serien considerables. Les converses podrien durar molt.** Com que el Regne Unit és una unió política, econòmica i social molt integrada, basada en una llarga història compartida, s'haurien de revisar moltes de les disposicions vigents per a governar el Regne Unit i s'haurien de prendre decisions sobre la manera de repartir-ho, si cal.⁸⁷
- 2.40 Hi ha una sèrie de qüestions d'alt nivell que s'haurien de debatre en primer lloc en les negociacions de separació. Algunes ja s'han esmentat, incloent-hi el repartiment dels deutes i els actius, i els acords de defensa. Altres podrien incloure la política fiscal, econòmica i monetària, acords de seguretat nacional, ciutadania i controls fronterers.⁸⁸ Hi hauria també una àmplia gamma d'altres matèries que s'haurien de tractar en les converses, tant en l'àmbit interior com en l'internacional.
- 2.41 Això significa que les negociacions podrien durar temps. El Govern d'Escòcia ha declarat que la independència no vindria immediatament després del referèndum, i que preveu que les negociacions es completarien en el moment d'establir l'estat escocès independent al març del 2016.⁸⁹ La importància de la posició d'Escòcia amb relació a la Unió Europea i les seves implicacions per a una àmplia gamma de temes clau, des de la moneda a les quotes pesqueres, significaria que la quantitat de temps que necessitarien les negociacions de la Unió Europea seria un factor determinant per a la durada de les negociacions en general. Per tant, ara és impossible de preveure la durada de les negociacions.⁹⁰
- 2.42 La dissolució de Txecoslovàquia va tenir lloc en circumstàncies molt diferents, però se'n poden extreure alguns paral·lelismes importants, que s'examinen tot seguit.

⁸⁷ Op. cit., Murkens, Jones i Keating, pàg. 79.

⁸⁸ Vegeu-ne més detalls a «Czechs and Slovaks Define Post-Divorce Relations», Petie, *RFE Research Report*. Vol. 1, 13 de novembre de 1992.

⁸⁹ Op. cit., *Scotland's Future*, pàg. 16.

⁹⁰ Aquesta qüestió es desprèn d'un article publicat per Sir David Edward, antic jutge del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Per bé que el seu punt de vista sobre la qüestió de l'adhesió d'Escòcia a la Unió Europea difereix del que exposa aquest estudi, assenyala que: «No es poden preveure ni la durada ni la complexitat del procés de negociació i ratificació. En part, dependria de la bona voluntat dels qui hi estan implicats.» Vegeu: <http://www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.asp>

El procés de dissolució de Txecoslovàquia

Les circumstàncies de Txecoslovàquia al principi de la dècada dels noranta eren clarament molt diferents de les del Regne Unit en l'actualitat. Txecoslovàquia tenia una aliança federal més breu, menys integrada i havia estat sota la dominació soviètica durant quatre dècades. A la pràctica, això volia dir que, quan la dissolució va tenir lloc, tot just aleshores es van establir moltes de les coses que ara donem per garantides al Regne Unit (per exemple, un mercat lliure o un govern democràtic).^{*} Hi havia altres diferències fonamentals. En primer lloc, es van crear dos estats completament nous per mitjà de la dissolució. Això significava que cap estat no continuava, en contrast amb el que seria el cas del Regne Unit si Escòcia s'independitzés. En segon lloc, la comunitat internacional volia fermament acceptar una solució que evités el risc de conflicte. Finalment, Txecoslovàquia no era membre de la Unió Europea.

No obstant això, encara que el procés de negociacions que va tenir lloc no pot oferir un model per al que pugui passar si Escòcia s'independitzés, hi ha alguns punts interessants que es poden tenir en compte. La dissolució va requerir 31 tractats internacionals i prop de 2.000 acords secundaris entre les dues parts.^{**} Les matèries prioritàries que van requerir negociació incloïen acords sobre la moneda, regulacions frontereres i requisits de residència, reconeixement mutu dels documents expedits per qualsevol de les dues repúbliques, ús dels arxius, acords de seguretat social, contractació de ciutadans d'un i altre país, serveis d'atenció sanitària i protecció del medi ambient.[†]

Tot i que la dissolució va tenir efectes jurídics al cap de sis mesos de l'acord de separació, moltes qüestions importants que havien quedat pendents no es van resoldre fins al 2000, set anys després de la separació.[‡] Ateses les diferències en el context històric, les dimensions, el nivell d'integració i la posició internacional de Txecoslovàquia en comparació amb el Regne Unit, és probable que tant el nombre de qüestions que s'hagin de tractar com el temps necessari per a negociar-ho serien considerablement més grans en el cas que Escòcia s'independitzés.

^{*}Per a més detalls, vegeu: «Slovak Nationalism and the Break-Up of Czechoslovakia», Paal Sigurd Hilde, *Europe-Asia Studies*. Vol. 51, núm. 4, 1999, pàg. 647–656 moduly.outly.cz/posycze1/Hilde_Paul_1999.PDF

^{**} *Issues Around Scottish Independence*, David Sinclair, Constitution Unit, University College London, 1999: <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/51.pdf>; el professor Robert Hazell, Constitution Unit, University College London, va escriure a *The Guardian*, el 29 de juliol de 2008: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/jul/29/snp.scotland>; «The Dissolution of the Czech and Slovak Federal Republic», 1993, citat en *The Breakup of Czechoslovakia, Research Paper*, R. Young, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, 1994, pàg. 42.

[†]Vegeu-ne més detalls a «Czechs and Slovaks Define Post-Divorce Relations», Petie, *RFE Research Report*. Vol. 1, núm. 45, 13 de novembre de 1992.

[‡]*Scottish Independence: A Practical Guide*, Jo Eric Murkens, Peter Jones i Michael Keating, 2002, pàg. 99 i 211.

- 2.43 **Finalment, les negociacions no es podrien dur a terme abans del referèndum.** L'anàlisi que es fa aquí avaluant la naturalesa, la complexitat i la durada de les negociacions d'independència pot fer que sembli interessant fixar alguns acords previs abans del referèndum. Però, si ho examinem amb més detall, no és una opció realista.
- 2.44 En virtut del paràgraf 30 de l'Acord d'Edimburg, tant el Govern del Regne Unit com el Govern d'Escòcia s'han compromès a continuar treballant junts de bona fe a la vista del resultat del referèndum, sigui quin sigui. Tal com ja ha afirmat el Govern del Regne Unit, això significa que en el cas que hi hagi una majoria de vots a favor de la independència, el Govern del Regne Unit s'hauria de comprometre amb un procés per a dur-ho a terme.⁹¹ Però això no vol dir que els representants del Regne Unit que continua facilitessin o poguessin facilitar tot el que el Govern d'Escòcia ha dit que espera assolir per mitjà de la independència o que els detalls d'aquest procés es puguin explicitar ara.
- 2.45 Tots dos governs coincideixen en el fet que no hi poden haver «prenegociacions» sobre els termes de la independència abans que tinguí lloc el referèndum.⁹² Per part del Govern del Regne Unit, per un principi profundament important que sorgeix del fet que el Govern del Regne Unit és un dels dos governs d'Escòcia. Els ministres del Govern del Regne Unit representen el conjunt del Regne Unit, incloent-hi Escòcia, i atenen els interessos de tots els seus ciutadans. Com a tal, el Govern del Regne Unit té la responsabilitat directa de moltes de les àrees fonamentals que probablement serien molt presents en les negociacions posteriors al referèndum, i aleshores haurien de continuar representant els interessos de la població d'Escòcia.
- 2.46 En qualsevol negociació després d'una votació a favor de la independència en el referèndum, pertocaria als representants d'un estat escocès independent cercar els acords més òptims per als qui viuen a Escòcia. De la mateixa manera que pertocaria als representants del Regne Unit representar els interessos dels qui romanen a Anglaterra, Gal·les i Irlanda del Nord. Mentre no es conegui el resultat del referèndum, ni el Govern del Regne Unit ni el Govern d'Escòcia tenen el mandat de dur a terme aquestes negociacions. Per al Govern del Regne Unit significaria declinar les seves responsabilitats com a part del Govern d'Escòcia. Per al Govern d'Escòcia significaria assumir posicions en matèries reservades que són responsabilitat del Govern del Regne Unit sense cap mandat per a fer-ho.

⁹¹ El secretari d'Estat per a Escòcia, M. H. Michael Moore, diputat del Parlament, 18 de desembre de 2012, davant la Comissió d'Afers Econòmics de la Cambra dels Lords: *Les implicacions econòmiques de la independència d'Escòcia per al Regne Unit*, pàg. 4: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/ScottishIndependence/ucEAC20121218Ev20.pdf>.

⁹² Carta de la vice-primer ministre, Nicola Sturgeon, diputada del Parlament Escocès, al vice-primer ministre, M. H. Nick Clegg, diputat del Parlament del Regne Unit, desembre del 2012.

- 2.47 Tal com va dir el secretari d'Estat per a Escòcia, és per aquesta raó que el Govern del Regne Unit no pot, de bona fe, planificar o mantenir negociacions abans del referèndum, perquè seria com requerir-lo potencialment a anteposar els interessos de la població de la resta del Regne Unit als interessos de la població d'Escòcia.⁹³ Fer-ho ara seria «començar a desmuntar l'estructura del Regne Unit» abans que la població d'Escòcia hagi exercit el seu dret democràtic a decidir si vol continuar formant-ne part o no.
- 2.48 Tal com ha dit el Govern d'Escòcia, el procés en si mateix i el calendari per a l'establiment d'un nou estat escocès independent també s'hauria d'acordar entre els governs del Regne Unit i d'Escòcia després del referèndum.⁹⁴
- 2.49 Això no vol dir que no hi pugui haver una mica de claredat sobre el procés que s'emprendria immediatament després del referèndum. El relat que apareix en aquest capítol dels paràmetres en què les negociacions tindrien lloc és un factor important per a proveir un debat documentat.

Conclusió

- 2.50 L'anàlisi d'aquest capítol apunta una conclusió molt significativa. Els professors Crawford i Boyle tenen clar que, d'acord amb la posició jurídica referent a la formació d'estats, la resta del Regne Unit continuaria sent el mateix estat i Escòcia formaria un nou estat. Això té algunes implicacions importants per al Regne Unit que continua, que mantindria els mateixos drets i les mateixes obligacions i competències en l'àmbit internacional. En l'àmbit interior, les implicacions de la independència per al Regne Unit que continua també serien limitades. I, al contrari, la independència requeriria que Escòcia hagués de cercar nous acords interiors i internacionals per a reemplaçar o reproduir els acords que actualment ja hi ha d'ofici a Escòcia. Aquests acords es tracten en el capítol següent.
- 2.51 Les negociacions posteriors al referèndum també serien fonamentals per a determinar quins serien els nous acords. Les negociacions no poden començar fins després del referèndum, i això vol dir que, inevitablement, hi haurà una certa incertesa sobre els detalls de la independència abans del referèndum.
- 2.52 La incertesa a l'entorn d'aquestes negociacions no exclou un debat documentat, més aviat reclama el reconeixement del que ara es pot dir de manera concloent.

⁹³ «El Govern del Regne Unit treballa pel conjunt del Regne Unit, incloent-hi Escòcia, i estem profundament compromesos amb el Regne Unit. Tant jo com els meus col·legues ministres representem el conjunt del Regne Unit, i no podem ni hauríem de negociar o planificar en interès d'una sola part.» Diputat Michael Moore, secretari d'Estat per a Escòcia, gener del 2012.

⁹⁴ Op. cit., *Scotland's Future*, pàg. 5.

Capítol 3

Implicacions de la independència: qüestions jurídiques i qüestions pràctiques interiors i exteriors

Resum

Organismes i tractats internacionals

- Les conclusions del dictamen jurídic mostren que, com a estat que continua, la independència d'Escòcia no afectaria en bona mesura l'adhesió del Regne Unit a organismes internacionals (incloent-hi la Unió Europea, l'Organització de l'Atlàntic Nord, el Fons Monetari Internacional, el G-8 i el G-20) i l'adhesió als tractats internacionals.
- Al contrari, un estat escocès independent estaria obligat a sol·licitar i/o negociar la condició de membre de qualsevol dels organismes internacionals als quals es volgués adherir com a nou estat. En alguns casos, això seria senzill, en d'altres, especialment pel que fa a la Unió Europea, no ho seria. No seria, doncs, tan fàcil, com el Govern d'Escòcia ha suggerit, que el Parlament Escocès o el Parlament del Regne Unit poguessin decidir aquestes qüestions.⁹⁵
- El resultat de les negociacions entre els organismes internacionals i altres estats tindria un impacte significatiu en la governança d'un estat escocès independent, per exemple, amb relació a les seves disposicions en defensa, comerç i controls fronterers. La qüestió de l'adhesió a la Unió Europea d'una Escòcia independent seria molt complexa i tindria una importància fonamental atesa la gamma de qüestions polítiques, jurídiques, econòmiques i socials que en deriven.

La pertinença a la Unió Europea

- Les conclusions del dictamen jurídic indiquen que, com que la resta del Regne Unit continuaria sent el mateix estat que l'actual Regne Unit, amb els mateixos drets i les mateixes obligacions internacionals, continuaria sent membre de la Unió Europea. Fonamentalment, continuaria en els mateixos termes, incloent-hi totes les opcions d'exclusió actuals del Regne Unit (per exemple, la moneda o la rebaixa).
- No hi ha cap possibilitat que un estat escocès independent esdevingui automàticament un nou membre de la Unió Europea després de la

⁹⁵ Op. cit., *Scotland's Future*, pàg. 10 i 15-16.

independència, perquè no hi ha cap disposició explícita per a aquest procés en les normes d'adhesió pròpies de la Unió Europea. Una Escòcia independent tampoc no «heretaria» automàticament les opcions d'exclusió del Regne Unit.

- A la pràctica, en lloc de ser simplement una qüestió jurídica, el mecanisme perquè un estat escocès independent passi a ser membre de la Unió Europea dependria del resultat de les negociacions i de l'actitud d'altres institucions de la Unió Europea i dels estats membres.
- El punt clau és que el procés seria molt complex i implicaria discussions detallades. El calendari i, més important encara, el resultat d'aquestes negociacions simplement no es poden preveure ara.

Implicacions interiors

- Pertocaria, en primer lloc, als representants del nou estat escocès independent de decidir quines disposicions interiors haurien d'intentar establir per a governar Escòcia.
- Però un factor important per a determinar aquestes disposicions deriva de la posició respecte a la Unió Europea. Sigui quin sigui el procés que s'hauria d'acordar per a negociar l'adhesió d'Escòcia a la Unió Europea, la pèrdua potencial de les opcions d'exclusió actuals del Regne Unit tindria conseqüències significatives.
- Un segon factor fonamental es refereix a les institucions que sustentarien un nou estat d'Escòcia. La posició jurídica és evident: els organismes que sustenten el Regne Unit ara –com, per exemple, el Banc d'Anglaterra– continuarien operant en nom de la resta del Regne Unit en les mateixes condicions que abans de la independència d'Escòcia. Qualsevol petició d'un estat escocès independent per a fer-ne ús requeriria l'acord del Regne Unit que continua i hauria de formar part del procés de negociacions.
- Finalment, desfer el marc institucional i governamental del Regne Unit seria una tasca ingent. Com a indicació de la magnitud i la complexitat que implicaria, per tal de complir les mateixes funcions que actualment presta el Regne Unit, el govern d'un estat escocès independent podria necessitar crear fins a quatre vegades el nombre d'organismes públics escocesos que hi ha actualment.

La independència d'Escòcia: la dimensió internacional

3.1 El capítol anterior examinava la legislació i la pràctica subjacent de la formació d'un nou estat escocès –basant-se en el dictamen pericial dels professors Crawford i Boyle– i els paràmetres del procés de negociacions necessari per a aconseguir-ho. Aquest capítol estudia les conseqüències interiors i internacionals que sorgeixen d'aquesta anàlisi.

3.2 És preferible començar amb la consideració d'algunes de les implicacions internacionals fonamentals que deriven de la situació

jurídica d'un estat escocès independent i del Regne Unit que continua en cas d'independència. I és que el resultat de les negociacions amb els organismes internacionals i altres estats tindria un impacte significatiu en la governança d'un estat escocès independent. Això inclouria, per exemple, els acords en defensa, comerç i controls fronterers. La qüestió de l'adhesió a la Unió Europea d'una Escòcia independent seria molt complexa i d'importància fonamental atesa la gamma de qüestions polítiques, jurídiques, econòmiques i socials que en deriven, i que, consegüentment, mereixen una consideració detallada.

La pertinença a organismes internacionals

3.3 El Regne Unit ocupa una posició única en les relacions internacionals, producte de la seva història, la seva cultura, el seu pes econòmic, la seva força militar i la posició central que ocupa en una sèrie de xarxes superposades.⁹⁶ Com s'evidencia en el capítol 2, atès que la resta del Regne Unit seria l'estat que continuaria de manera automàtica, mantindria els drets, les obligacions i les competències del Regne Unit en virtut del dret internacional. El dictamen detallat que es publica juntament amb aquest document també deixa clar que es consideraria, per tant, que la resta del Regne Unit continuaria sent membre de tots els organismes internacionals dels quals actualment el Regne Unit és membre.⁹⁷

3.4 Això inclou la pertinença permanent del Regne Unit al Consell de Seguretat de les Nacions Unides (ONU) i el seu estatus d'«Estat amb armes nuclears», que es regeix pel Tractat de no-prolifерació d'armes nuclears. El reconeixement de Rússia com a estat successor de l'URSS estableix un precedent clar en aquest sentit. La resta del Regne Unit també continuaria l'adhesió del Regne Unit a altres organismes com l'OTAN, l'FMI i la UE (encara que amb alguns ajustaments necessaris dins la Unió Europea a causa de la reducció de població i territori).⁹⁸ Tot seguit s'analitza el paper central que el Regne Unit té en alguns d'aquests organismes.

⁹⁶ Podeu veure els vincles internacionals del Regne Unit a DHL Global Interconnectedness Index 2011:
http://www.dhl.com/content/dam/flash/g0/gci/download/DHL_GlobalConnectednessIndex.pdf.

⁹⁷ Crawford i Boyle, paràgraf 70.

⁹⁸ Per exemple, les matèries que entrarien en aquests possibles «ajustaments» són les que s'inclouen en el Protocol de la Unió Europea (núm. 36) sobre les disposicions transitòries. Aquest protocol es refereix a matèries com ara la ponderació dels vots al Consell en la transició, el repartiment de membres del Comitè Econòmic i Social i el repartiment de membres del Comitè de les Regions. També caldrà modificar la legislació secundària per a canviar el nombre de membres del Parlament Europeu, en concordança amb un canvi de població de la resta del Regne Unit.

La pertinença del Regne Unit a organismes internacionals

Les Nacions Unides (ONU): el Regne Unit és un dels cinc membres permanents del Consell de Seguretat de l'ONU. La pertinença permanent al Consell de Seguretat dóna al Regne Unit una veu forta en els afers mundials i un dret de veto sobre les resolucions del Consell. El Regne Unit és, per tant, fonamental en un dels òrgans de decisió més importants en afers internacionals i membre de totes les agències especialitzades de les Nacions Unides. La influència del Regne Unit i la magnitud de les seves aportacions al pressupost de l'ONU asseguren que el Regne Unit pugui fer una contribució significativa a la reforma institucional i al fet que l'ONU funcioni de manera efectiva a favor dels seus membres.

La Unió Europea (UE): el Regne Unit és un dels estats membres més gran de la Unió Europea, la qual cosa es reflecteix en la composició dels dos òrgans legislatius de la Unió Europea: el Consell de la Unió Europea i el Parlament Europeu (PE). El Regne Unit també té una sèrie d'opcions d'exclusió en àmbits importants que no tenen la majoria d'estats membres o els nous sol·licitants (vegeu-ne més detalls a «La pertinença del Regne Unit a la Unió Europea»).

El Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN): l'aliança de l'OTAN ha estat la pedra angular de la defensa del Regne Unit durant dècades. El fet que el Regne Unit sigui un dels principals membres de l'OTAN significa que té una influència significativa dins l'aliança, i que també pot recórrer als recursos col·lectius i de seguretat que l'aliança ofereix als seus membres. Constitueix la pedra angular de la defensa del Regne Unit per mitjà de la garantia dels membres de la defensa col·lectiva contra atacs, i també pot disposar de les capacitats de gestió de crisis i operacions per a afrontar les amenaces mundials que poden afectar membres de l'OTAN (per exemple, l'Afganistan, els Balcans i la pirateria a la Banya d'Àfrica).

G-7/G-8/G-20: el Regne Unit, com una de les economies més grans del món, és membre del G-7, del G-8 i del G-20. Dins d'aquests organismes el Regne Unit té la competència per a poder respondre als problemes mundials, i ha tingut un paper destacat en la resposta a la crisi financera. La pertinença del Regne Unit a aquests organismes li dóna una veu forta en els afers mundials, des de la política econòmica, financera i comercial als afers socials, de seguretat i de medi ambient.

El Fons Monetari Internacional (FMI): el Regne Unit és un dels membres fundadors de l'FMI, una de les institucions financeres més importants del món. És un dels vuit membres amb un sol seient al Consell Executiu, la qual cosa permet al Govern del Regne Unit d'influir en les seves prioritats. Per mitjà del seu paper a l'FMI, el Regne Unit ajuda a fomentar la cooperació monetària mundial, assegura l'estabilitat financera, facilita el comerç internacional, promou una ocupació elevada i un creixement econòmic sostenible i redueix la pobresa arreu del món.

- 3.5 Per als estats successors, com una possible Escòcia independent, les normes i les pràctiques dels òrgans individuals es regeixen pels termes en què s'adhereixin als organismes internacionals. Com els professors Crawford i Boyle han deixat clar, en principi, a un estat escocès independent, per tant, li caldria sol·licitar l'ingrés com a membre de qualsevol organisme internacional al qual vulgui adherir-se com a nou estat.⁹⁹ En alguns casos, l'adhesió d'una Escòcia independent probablement seria senzilla, i en d'altres, especialment pel que fa a la Unió Europea, no ho seria.
- 3.6 Tal com el dictamen assenyala, la Carta de les Nacions Unides, per exemple, no conté cap disposició per a la successió en la pertinença, i un nou estat com una Escòcia independent hauria de ser formalment admès com a tal. Això és coherent amb la pràctica internacional en matèria d'estats successors, des del Pakistan i Birmània el 1947 fins al cas del Sudan del Sud el 2011.¹⁰⁰ A la pràctica, l'adhesió a l'ONU és gairebé segur que seria de manera directa en les circumstàncies de la independència d'Escòcia, sobretot si l'estat que continua –la resta del Regne Unit– donés suport a la sol·licitud, cosa que faria. Com que els cinc membres permanents del Consell de Seguretat de l'ONU es regeixen per l'article 23 de la Carta de les Nacions Unides, un estat escocès independent no seria membre permanent del Consell de Seguretat.
- 3.7 L'adhesió a altres organismes internacionals dependria del compliment dels criteris pertinents. Per exemple, si un estat escocès independent decidís ser membre de l'OTAN, el Consell de l'Atlàntic Nord (CAN), en el qual estan representats els 28 estats membres, hauria de decidir si compleix els criteris per a ser-ne membre.¹⁰¹ Les decisions del Consell de l'Atlàntic Nord s'han d'acordar per unanimitat. No hi ha, per tant, cap garantia que un estat escocès independent es pogués adherir automàticament a l'OTAN si així ho desitgés.
- 3.8 Per tant, és evident, a partir del dictamen, que un estat escocès independent no podria «heretar»¹⁰² la pertinença als principals organismes internacionals i per mitjà d'aquests accedir a la posició preeminent del Regne Unit en els afers internacionals, el seu impacte i el seu abast mundial. Els futurs estudis d'anàlisi d'Escòcia d'aquesta

⁹⁹ Crawford i Boyle, paràgraf 133.

¹⁰⁰ *Ibid.*, paràgrafs 126-133.

¹⁰¹ Podeu trobar més detalls sobre els requisits per a ser membre de l'OTAN i el procés d'adhesió a: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm

¹⁰² Recentment el ministre de Cultura i Afers Exteriors del Govern d'Escòcia es va referir a una Escòcia independent que entraria «a la UE com a membre independent heretant les responsabilitats que té el Regne Unit», entrevista a la BBC *Good Morning Scotland*, 28 de gener de 2013. La vice-primera ministra va formular observacions semblants en la declaració davant el Parlament Escocès el 13 desembre de 2012: <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/28862.aspx?r=7603&mode=pdf>, i en la seva compareixença davant la Comissió d'Afers Exteriors de la Cambra dels Comuns, el 28 de gener de 2013: Escòcia «heretaria les obligacions dels tractats i similars». http://news.bbc.co.uk/democracylive/hi/scotland/newsid_9777000/9777939.stm.

sèrie examinaran més exhaustivament l'adhesió del Regne Unit als principals organismes internacionals, i de quina manera Escòcia, per mitjà del Regne Unit, hi contribueix i es beneficia dels guanys que en deriven.

- 3.9 La qüestió de l'adhesió a la Unió Europea d'una Escòcia independent seria molt complexa i d'importància fonamental, atesa la gamma de qüestions polítiques, jurídiques, econòmiques i socials que en deriven. Per tant, tot seguit es consideren separatament.

La pertinença a la Unió Europea

- 3.10 El dictamen assenyala que, en principi, les normes de dret internacional són aplicables a la Unió Europea com qualsevol altre organisme internacional.¹⁰³ Atès que és evident, d'acord amb el dret internacional, que la resta del Regne Unit continuaria sent el mateix estat que l'actual Regne Unit, amb els mateixos drets i les mateixes obligacions internacionals, mantindria la seva pertinença a la Unió Europea.
- 3.11 La Unió Europea es basa en els tractats de la Unió Europea que s'apliquen als estats membres que els han acordat i ratificat. En virtut de les disposicions d'aquests tractats, el Regne Unit és un dels estats membres, i continuaria sent-ho, fins i tot en el cas de pèrdua de part del seu territori.¹⁰⁴ Un simple canvi en les fronteres del territori d'un estat no requeriria cap modificació dels tractats.
- 3.12 Fonamentalment, l'adhesió del Regne Unit a la Unió Europea es mantindria en els termes actuals. Això inclouria que el Regne Unit mantindria les opcions d'exclusió, per exemple, pel que fa a la moneda o a la rebaixa del Regne Unit (que s'explica tot seguit), encara que s'haurien de fer ajustaments tècnics com a conseqüència de la reducció de la població del Regne Unit.¹⁰⁵

¹⁰³ Crawford i Boyle, paràgrafs 145-151.

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ Com s'explica en la nota a peu de pàgina núm. 98.

La pertinença del Regne Unit a la Unió Europea

El Regne Unit és un dels estats membres més gran de la Unió Europea, la qual cosa es reflecteix en la composició dels dos òrgans legislatius de la Unió Europea: el Consell de la Unió Europea i el Parlament Europeu (PE). El Regne Unit, consegüentment, té el nombre més elevat de vots en el Consell (29) i la tercera delegació més gran del Parlament Europeu (73 diputats del Parlament Europeu).

El Regne Unit té un conjunt d'opcions d'exclusió en àmbits importants que no tenen la majoria d'estats membres i no hi ha cap disposició segons la qual es pugui aplicar a nous membres. Aquests àmbits inclouen les opcions d'exclusió de la moneda única europea, l'euro, la qual cosa li permet mantenir la lliura esterlina com a moneda, i l'exclusió de l'espai Schengen de lliure circulació, la qual cosa li permet mantenir el control de les seves pròpies fronteres i la política d'immigració.

El Regne Unit també va negociar una rebaixa del pressupost de la Unió Europea, per un valor aproximat de 3 mil milions de lliures esterlines per als contribuents britànics el 2011.

3.13 La qüestió fonamental, per tant, fa referència a l'adhesió a la Unió Europea d'una Escòcia independent. Tal com ha subratllat el dictamen, un estat escocès independent no passaria a ser automàticament¹⁰⁶ un nou membre de la Unió Europea després de la independència perquè no hi ha cap disposició explícita per a aquest procediment en les normes d'adhesió pròpies de la Unió Europea.¹⁰⁷ Una Escòcia independent tampoc no «heretaria» automàticament les opcions d'exclusió del Regne Unit.¹⁰⁸

3.14 Tanmateix, com que no hi ha cap precedent que una part d'un estat membre s'independitzi i després vulgui ser estat membre de la Unió Europea pel seu compte, no és possible dir ara amb certesa quin seria aquest procediment en el cas de la independència d'Escòcia o quant de temps podria durar.¹⁰⁹ A la pràctica, el mecanisme perquè un estat escocès independent passi a ser membre de la Unió Europea, més que una qüestió jurídica simplement, dependria del resultat de les

¹⁰⁶ El Govern d'Escòcia ha indicat que aquest seria el cas amb relació a l'adhesió a la Unió Europea. La vice-primera ministra Nicola Sturgeon, davant la Comissió de Relacions Exteriors i Europees del Parlament Escocès, l'11 de desembre de 2007: <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/28862.aspx?r=1295&i=5786&c=227428&s=automatic>

¹⁰⁷ Crawford i Boyle, paràgraf 152. Sir David Edward en «Scotland and the European Union», paràgraf 16, també afirma: «no hi hauria cap automatisme del resultat»: <http://www.scottishconstitutionalfuture.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>

¹⁰⁸ Crawford i Boyle, paràgraf 166.

¹⁰⁹ *Ibid.*, paràgraf 152.

negociacions¹¹⁰ i de l'actitud d'altres institucions de la Unió Europea i dels estats membres. Ningú no pot dir ara amb certesa quin seria el resultat d'aquestes negociacions.

3.15 Com que una Escòcia independent seria un nou estat, tal com deixen clar els professors Crawford i Boyle en el seu dictamen, «és difícil veure com Escòcia podria esquivar el procés d'adhesió dels nous estats als tractats de la Unió Europea».¹¹¹ D'acord amb l'article 49 del Tractat de la Unió Europea, els nous estats han de sol·licitar l'adhesió, obtenir el suport unànimе del Consell Europeu per a la sol·licitud i tenir l'adhesió aprovada per mitjà d'un tractat d'adhesió, ratificat pels parlaments de tots els estats membres.¹¹²

3.16 El president de la Comissió Europea, el braç executiu de la Unió Europea, va fer una important intervenció que té implicacions per al debat. Va dir:

«La Unió Europea es basa en els tractats de la Unió Europea que s'apliquen només als estats membres, que els han acordat i ratificat. Si una part del territori d'un estat membre deixés de ser part d'aquest estat perquè hagués esdevingut un nou estat independent, els tractats deixarien d'aplicar-se a aquest territori. Dit d'una altra manera, un nou estat independent, pel fet que s'hagi independitzat, es convertiria en un tercer país respecte a la Unió i els tractats ja no serien aplicables al seu territori.»¹¹³

3.17 Hi ha una opinió alternativa proposada per alguns, entre els quals hi ha el Govern d'Escòcia, i també experts com ara l'eminent jurista escocès i antic membre del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, el jutge Sir David Edward. Aquesta opinió considera que la Unió Europea és diferent d'altres organismes internacionals, ja que té el seu propi corpus jurídic autònom.¹¹⁴ D'acord amb aquesta opinió, el fet que la legislació de la Unió Europea sigui actualment aplicable a Escòcia (per exemple, els qui són d'Escòcia actualment són ciutadans de la Unió Europea) podria tenir relació amb el procediment pel qual un estat escocès independent podria arribar a ser membre de la Unió Europea. Especialment, s'afirma que el Regne Unit que continua i els altres estats membres tindrien l'obligació de negociar la necessària

¹¹⁰ Ibid., paràgrafs 152 i 156.

¹¹¹ Ibid., paràgraf 154.

¹¹² Ibid., paràgrafs 152-184.

¹¹³ Carta a la Comissió d'Afers Econòmics de la Cambra dels Lords, 10 desembre de 2012

¹¹⁴ La vice-primera ministra, Nicola Sturgeon:
<http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/28862.aspx?r=7603&i=69449&c=1400991&s=europe>; Sir David Edward, membre del Fòrum Jurídic de l'Advocacia General, va presentar un estudi en què va exposar aquests raonaments al grup en la reunió de l'octubre del 2012. Podeu trobar una versió d'aquest estudi al lloc web Scottish Constitutional Futures: <http://www.scottishconstitutional futures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-EuropeanUnion.aspx>; Andrew Scott, professor d'estudis de la Unió Europea i codirector de l'Institut Europa de l'Escola de Dret de la Universitat d'Edimburg: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmsscotaf/139/120516.htm>

modificació dels tractats anteriors a la independència perquè Escòcia pogués ocupar el seu lloc com a estat membre i garantir la protecció dels drets individuals que ja tenen els ciutadans de la Unió Europea.¹¹⁵

3.18 Podria ser que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que és el responsable d'interpretar la legislació de la Unió Europea, donés suport a aquest raonament si se li presentés el cas de la formació d'un nou estat escocès. Tanmateix, com han exposat els professors Crawford i Boyle, és poc probable que el Tribunal tingui mai l'oportunitat d'examinar aquesta qüestió.¹¹⁶

3.19 El que queda clar en qualsevol de les dues anàlisis és que s'haurien de dur a terme negociacions perquè una Escòcia independent pogués ser estat membre de la Unió Europea. L'acord que en derivés hauria de tenir el consens unànim de tots els estats membres actuals. No hi ha manera de saber quant temps duraria aquest procés, però la complexitat de la situació suggereix que és probable que sigui un període de temps considerable.

3.20 El resultat de les negociacions relatives a la posició d'un estat escocès independent a la Unió Europea és tan incert com el procés. Per bé que no és possible dir ara el que passaria en cas d'independència, hi ha dos possibles escenaris:

- es negocien els termes que els representants del nou estat d'Escòcia consideren acceptables perquè el nou estat sigui membre de la Unió Europea, encara que siguin menys favorables dels que tenia Escòcia dins el Regne Unit, o bé
- les negociacions no assoleixen un acord acceptable.

3.21 En resum, el Govern del Regne Unit ja ha dit que per a Escòcia la conseqüència més probable d'abandonar el Regne Unit és que, com a nou estat, hauria de sol·licitar l'adhesió a la Unió Europea.¹¹⁷ En general, després d'haver tingut en compte les declaracions i les opinions aparentment enfrontades, és clar que no hi hauria una transició automàtica o perfecta per a Escòcia com a part integrant del Regne Unit per a esdevenir un estat membre independent de la Unió Europea.¹¹⁸ Caldria presentar una sol·licitud d'adhesió i s'haurien d'emprendre negociacions sobre els termes de l'adhesió. Per bé que aquestes negociacions es podrien emprendre juntament amb les negociacions conduents a la independència, serien inevitablement complexes, podrien durar molt i qualsevol tractat d'adhesió subsegüent requeriria la ratificació de tots els estats membres i de l'estat escocès independent.

¹¹⁵ Sir David Edward:

<http://www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>, paràgraf 19.

¹¹⁶ Crawford i Boyle, paràgrafs 167-183.

¹¹⁷ Discurs pronunciat per l'advocat general d'Escòcia, 2 d'octubre de 2012.

¹¹⁸ Sir David Edward, op. cit., paràgrafs 16 i 22; Crawford i Boyle, paràgrafs 154-156.

Tractats internacionals

- 3.22 Els tractats internacionals constitueixen una font important de dret internacional i són essencials per a l'establiment dels drets i les obligacions dels estats amb relació a moltes qüestions polítiques, econòmiques, militars, ambientals i d'altre tipus. Els tractats són al darrere de gairebé tots els aspectes de l'activitat humana amb una dimensió internacional, des de l'intercanvi de programes de televisió a la guerra i la pau, dels acords regionals de pesca a les obligacions contractuals i els drets d'autor. El Regne Unit s'ha implicat en uns 14.000 tractats, bilaterals i multilaterals, i com a estat que continua, en el cas que Escòcia s'independitzés, tots els tractats del Regne Unit vigents es continuarien aplicant a la resta del Regne Unit.
- 3.23 Aquests tractats són importants. Són importants per als ciutadans: per exemple, els tractats consulars permeten als nacionals del Regne Unit de rebre ajuda si tenen problemes a l'estranger. Són importants per a les empreses: tractats com ara els acords de serveis aeris permeten a les aerolínies d'obrir rutes entre el Regne Unit i estats associats, i permeten a les empreses de desenvolupar-se en diferents continents i oferir nous serveis. Altres acords també permeten que la policia i els serveis de seguretat mantinguin la seguretat del Regne Unit i els seus ciutadans, facilitant la cooperació a través de fronteres internacionals, per exemple.
- 3.24 En el cas que un nou estat escocès independent volgués ser el successor de les obligacions internacionals del Regne Unit, hauria de passar per un procés per a esdevenir una de les parts (o confirmar la seva participació) en qualsevol d'aquests tractats actualment aplicables al Regne Unit, si volgués adherir-s'hi.
- 3.25 Encara que puguin coincidir en alguns aspectes, pot ser útil classificar els tractats en tres categories generals:
- tractats d'acord amb els quals qualsevol estat pot emprendre una acció formal per a ser-ne part de ple dret, simplement pel fet de ser un estat independent. Això inclou molts tractats multilaterals, per exemple, en matèria de drets humans o qüestions humanitàries (com les convencions de Ginebra per a la protecció de les víctimes de guerra) o convenis relatius al terrorisme;
 - tractats que estableixen organismes internacionals o intergovernamentals per als quals hi ha uns requisits d'ingrés específics o criteris o procediments concrets d'adhesió. Acords constitutius de l'Organització Mundial del Comerç (OMC), l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) i l'OTAN en són alguns exemples. Aquests tractats poden requerir negociacions amb qualsevol nou estat per a determinar les condicions particulars per a ser-ne membres que s'aplicarien al nou

estat. La Unió Europea és un altre exemple d'organisme basat en tractats, tal com s'ha explicat abans, i

- tractats que un nou estat pot voler assolir o subscriure amb altres estats, però que requereixen renegociació de termes; en aquest context hi ha, especialment, els tractats bilaterals del Regne Unit. La successió d'un nou estat pel que fa a aquest tipus d'acords requeriria l'acord de l'altre estat que és part en el tractat. Els exemples inclouen tractats d'extradició, tractats d'assistència judicial mútua, tractats de doble tributació, acords d'intercanvi d'informació fiscal i acords d'aviació.

3.26 Com en el cas de la pertinença a organismes internacionals, en alguns àmbits el procediment perquè un nou estat escocès independent esdevingués part dels tractats existents seria senzill, però en altres casos un estat escocès independent hauria d'afrontar alguns problemes complexos la resolució dels quals requeriria temps.

3.27 Per exemple, un cop esdevingués membre de les Nacions Unides, un estat escocès independent podria, en cas que volgués fer-ho, intentar ser part de qualsevol dels més de 500 tractats dipositats davant el secretari general de les Nacions Unides en els quals és possible de participar. Aquest procediment ha de ser relativament fàcil per a un estat escocès independent.

3.28 Igualment, hi poden haver alguns tractats als quals un estat escocès independent es volgués adherir (o confirmar que hi participa) i en què calgués força temps per a assolir la renegociació dels termes. Per exemple, el Regne Unit actualment té acords d'extradició establerts amb més de 100 països, ja sigui per mitjà de convenis o acords multilaterals d'extradició o en virtut de tractats bilaterals d'extradició. La negociació d'un tractat d'extradició és una tasca que requereix invertir-hi molts recursos. El calendari per a les negociacions pot variar molt i pot necessitar diversos anys en funció dels estats implicats i el context de les negociacions.¹¹⁹ Però l'avantatge de tenir aquests tractats és que les sol·licituds no s'han de considerar cas per cas, la qual cosa pot estalviar una quantitat significativa de temps. Tot seguit s'analitzen amb més deteniment alguns exemples de cada categoria de tractats en què el Regne Unit participa i el que impliquen.

Exemples de diferents tipus de tractats

Tractats de les Nacions Unides: com a exemples de tractats de les Nacions Unides pel que fa als quals un nou estat d'Escòcia podria aspirar a ser successor de ple dret hi ha el Conveni internacional de drets civils i polítics, que garanteix els drets humans bàsics per a tothom, la Convenció

¹¹⁹ Per bé que els tractats amb alguns països (com Algèria) han tardat menys d'un any a concloure's, el tractat d'extradició del Regne Unit amb els Estats Units, un cop acordat, encara va tardar més de quatre anys a ser ratificat.

de les Nacions Unides contra la tortura o la Convenció internacional per a la prohibició del finançament del terrorisme. La successió pel que fa a aquests tractats garanteix la protecció dels ciutadans d'acord amb el dret internacional, tan aviat com es creï un nou estat.

El Tractat de l'Atlàntic Nord (multilateral): perquè un estat pugui ser part en el Tractat de l'Atlàntic Nord i adherir-se a l'OTAN, ha de complir els criteris d'adhesió. Aquests criteris són fixats pel Consell de l'Atlàntic Nord (CAN), en el qual estan representats tots els estats membres. Les decisions del CAN s'han d'acordar per unanimitat. En el cas que vulgui sol·licitar l'adhesió, la decisió perquè un estat escocès independent pugui tenir la condició de membre de l'OTAN hauria de tenir molt en compte la seva política de defensa, inclòs el pressupost que tingui previst destinar-hi, les capacitats, les missions i els objectius. Com que l'OTAN és una aliança nuclear, la posició d'un estat escocès independent sobre les armes nuclears seria un factor important en la determinació de la seva condició de membre.

Els tractats d'extradició (bilaterals): un tractat d'extradició regeix el procediment pel qual un territori o un estat lliura un delinqüent sospitós o condemnat a un altre territori o estat. El Regne Unit té relacions d'extradició amb més de 100 territoris (la política d'extradició és matèria reservada*). Un estat escocès independent hauria de definir la seva pròpia política d'extradició i crear una legislació que substituís les lleis d'extradició vigents del Regne Unit abans de decidir si vol negociar tractats bilaterals amb altres estats. L'extradició amb països europeus seria un tema de negociació amb relació a l'adhesió a la Unió Europea.

* Els procediments d'extradició d'Escòcia difereixen de la resta del Regne Unit perquè Escòcia té un sistema jurídic diferent. Els casos són de la jurisdicció de l'Oficina de l'Estat i no pas de la Fiscalia de l'Estat, i els ministres escocesos són els que adopten la decisió final sobre l'extradició d'una persona.

3.29 Els principis que regeixen la successió de tractats s'han tingut en compte abans amb relació als tractats vigents en els quals el Regne Unit és part i els nous acords que un estat escocès independent pugui subscriure amb altres estats o organismes internacionals. També caldria assolir un complex conjunt d'altres acords transfronterers per a substituir els actuals procediments interns que regeixen al Regne Unit.

3.30 S'haurien d'adoptar disposicions sobre matèries fonamentals, com ara l'intercanvi de serveis d'intel·ligència, i també una àmplia gamma d'altres qüestions pràctiques importants, com ara assegurar el subministrament d'energia per a garantir que les connexions de transport puguin funcionar amb eficàcia o oferir l'accés a continguts de radiodifusió. Aquestes disposicions serien necessàries per a garantir que, si la cooperació és raonable i és en interès de tots dos estats, pugui continuar a través de les fronteres.

Implicacions interiors

- 3.31 El Regne Unit és un estat plurinacional altament integrat i ben consolidat. En l'autonomia, la responsabilitat de governar Escòcia és compartida entre el Govern del Regne Unit i el Govern d'Escòcia. Totes les competències i responsabilitats del Regne Unit a Escòcia, per tant, passarien a ser responsabilitat d'un nou estat escocès independent en el cas d'independència.
- 3.32 Això inclouria: seguretat, defensa i serveis d'intel·ligència, administració tributària i despesa social, política exterior, parts fonamentals de política energètica i de transport, i un seguit d'altres àmbits, incloent-hi, fonamentalment, la política macroeconòmica i la política monetària.
- 3.33 Pertocaria, en primer lloc, als representants del nou estat escocès independent decidir quines disposicions s'han d'intentar establir per a governar Escòcia. Però un factor important per a determinar aquestes disposicions deriva de la posició respecte a la Unió Europea. Sigui quin sigui el procés que s'hauria d'acordar per a negociar l'adhesió d'Escòcia a la Unió Europea, la pèrdua potencial de les opcions d'exclusió actuals del Regne Unit tindria conseqüències significatives.
- 3.34 Un segon factor es refereix a les institucions de suport a un nou estat escocès i com es veurien afectades per la separació del Regne Unit. Cal presentar alguns antecedents constitucionals per a comprendre aquesta important qüestió. Al Regne Unit, el Parlament de Westminster és sobirà i el corpus de lleis que ha promulgat constitueix la base de la legislació i la pràctica del Regne Unit. En el moment que entrés en vigor la independència d'Escòcia, la sobirania parlamentària del Regne Unit es continuaria aplicant sense canvis a la resta del Regne Unit. Un estat escocès independent ja no entraria en la jurisdicció del Parlament del Regne Unit.
- 3.35 Les lleis aprovades pel Parlament del Regne Unit, per tant, es continuarien aplicant a la resta del Regne Unit, com abans, llevat que el mateix Parlament les modifiqués en el curs de la promulgació de la independència d'Escòcia. Això és el que va passar el 1922 quan es va formar l'Estat Lliure d'Irlanda a partir del Regne Unit (un acord que permet a Irlanda aplicar algunes lleis del Regne Unit fins a l'actualitat). Un estat escocès independent podria continuar aplicant algunes o tot el corpus de lleis reservades i aprovades pel Parlament del Regne Unit, fins que el Parlament Escocès decidís derogar-les. Tanmateix, un estat escocès independent no podria conservar unilateralment funcions de les institucions del Regne Unit amb relació a Escòcia, tal com s'explica a continuació.
- 3.36 Els organismes que sustenten el Regne Unit en la seva forma actual, per tant, continuarien existint després de la independència d'Escòcia per a exercir les seves funcions en nom de la resta del Regne Unit. Per posar dos exemples:

- Les tres agències de seguretat i d'intel·ligència: el Servei de Seguretat (M-I5), el Servei Secret d'Intel·ligència (M-I6) i la Direcció Central de Comunicacions de l'Estat (GCHQ) funcionen legalment dins el Regne Unit i a l'estranger en nom seu, en virtut de les lleis del Regne Unit aprovades al Parlament del Regne Unit el 1989 i el 1994. En el cas que Escòcia s'independitzi, la posició jurídica seria que automàticament continuarien funcionant en les mateixes condicions, però no tindrien cap autoritat ni l'obligació d'actuar en nom d'un estat escocès independent.
 - El Banc d'Anglaterra: les competències del Banc es regeixen per una sèrie d'estatuts, que inclouen les lleis del Banc d'Anglaterra, aprovades el 1694, el 1946 i el 1998, la Llei del sector bancari, del 2009, i la Llei de serveis financers, del 2012 (des de l'abril del 2013). I de la mateixa manera les agències de seguretat i d'intel·ligència continuarien com abans. D'acord amb les disposicions constitucionals vigents, les funcions i els objectius del Banc pel que fa a la política monetària i l'estabilitat financera es refereixen al conjunt del Regne Unit, inclosa Escòcia. Amb la independència, les funcions i els objectius del Banc es referirien només al Regne Unit que continua. Així doncs, el Banc ja no hauria de tenir en compte, per exemple, l'estabilitat del sistema financer escocès –llevat que la situació financera d'Escòcia tingués repercussió en la situació financera del Regne Unit que continua, en aquest cas seria rellevant, de la mateixa manera que qualsevol altre soci comercial internacional.
- 3.37 Els representants d'un estat escocès independent, si ho volguessin, haurien d'intentar fer ús de les disposicions actualment vigents al Regne Unit, tot i que qualsevol proposta s'hauria de considerar amb cura i podria ser que no fos directament ni necessàriament en interès del Regne Unit que continua. El Govern d'Escòcia ha dit que estaria disposat a fer-ho, i ha fet referència específica al Banc d'Anglaterra i a la moneda del Regne Unit.¹²⁰ Els representants d'un estat escocès independent podrien plantejar en les negociacions d'independència propostes per a una unió monetària formal o la possibilitat que un estat escocès independent pogués recórrer a les funcions del Banc d'Anglaterra, però necessitarien l'acord del Regne Unit que continua i haurien de complir la condició de satisfer els interessos econòmics de les dues parts.
- 3.38 Una anàlisi més detallada de les possibles disposicions sobre moneda i controls fronterers en un estat escocès independent demostra que aquesta anàlisi és important per a entendre com podria funcionar una

¹²⁰ El ministre de Finances del Govern d'Escòcia, John Swinney, 11 de juny de 2012: «El nostre marc és el d'una unió monetària amb la resta del Regne Unit. Conservar la lliura, un cop independents, crec que és d'interès per a Escòcia, per a la resta del Regne Unit i per a l'estabilitat de la mateixa lliura esterlina.» També ha defensat que el Banc és «tant d'Escòcia com de qualsevol altre», BBC News, 11 de desembre de 2012: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-20675705>

Escòcia independent.

L'exemple de la moneda

- 3.39 Segons les normes de la Unió Europea, tots els nous estats membres estan obligats a adoptar l'euro en el futur, llevat que negociïn una opció d'exclusió específica, com ha fet el Regne Unit. La qüestió de l'adhesió d'una Escòcia independent a la Unió Europea s'analitza amb deteniment en el dictamen jurídic ja esmentat, el qual evidencia que no és gens clar que un estat escocès independent pogués garantir aquesta opció d'exclusió.
- 3.40 El Govern d'Escòcia ha suggerit que una Escòcia independent conservaria l'ús de la lliura esterlina.¹²¹ Tal com han assenyalat economistes destacats,¹²² si els representants d'un estat escocès independent ho volen fer sense encunyar una nova moneda que s'ajusti a la lliura, podrien adoptar unilateralment la lliura o bé cercar un acord amb el Regne Unit que continua per a establir una unió monetària formal. En el cas de la primera opció, un estat escocès independent no podria tenir veu en la seva política monetària.
- 3.41 Perquè el Banc d'Anglaterra inclogués un estat escocès independent en el seu àmbit de responsabilitat, caldria establir una unió formal basada en la lliura esterlina entre el Regne Unit que continua i una Escòcia independent. Formar una unió monetària de la lliura esterlina amb el Regne Unit podria ser objecte de negociacions entre els representants d'un estat escocès independent i el Regne Unit que continua, i només seria possible si les dues parts aconseguissin arribar a un acord sobre les condicions per a la unió monetària que satisfessin els seus interessos econòmics. En aquesta fase, no és possible saber quin seria el resultat d'aquestes negociacions.
- 3.42 Com ha demostrat l'experiència recent de la zona euro, és molt difícil combinar una unió monetària formal amb una plena independència fiscal. A la pràctica, les negociacions haurien d'incloure les disposicions en matèria de política fiscal i l'estabilitat financera i seria probable que es limités el control que pogués fer qualsevol govern d'Escòcia sobre la despesa i l'endeutament en un futur estat escocès independent.
- 3.43 Una nova moneda escocesa, ja sigui flotant o fixa, no és una opció que tingui actualment el suport del Govern d'Escòcia i per aquesta raó aquí no es considera. El que aquesta breu anàlisi demostra és que no hi ha cap opció simple o cap garantia que Escòcia pugui gaudir de beneficis similars amb la independència als guanys que té sent part del Regne Unit, amb una unió monetària, fiscal i política. El proper estudi escocès

¹²¹ «Opportunities for Scotland's Economy», John Swinney, Glasgow Caledonian University, 11 de juny de 2012: <http://www.scotland.gov.uk/News/Releases/2012/06/Scotland-Economy11062012>; Alex Salmond, *Today*, BBC Radio 4, 16 de gener de 2013; declaracions de Nicola Sturgeon al *Times* i al debat de la BBC, a la darrera de maig del 2012.

¹²² Compareixença del professor John Kay a la Comissió d'Afers Econòmics de la Cambra dels Lords, 22 de maig de 2012: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/ScottishIndependence/ucEAC20120522Ev2.pdf>.

sobre la moneda analitzarà aquesta qüestió amb detall.

L'exemple de les fronteres

- 3.44 Un estat escocès independent seria el responsable de decidir sobre les millors disposicions per a posar en marxa el control i la protecció de les seves fronteres. Hauria de prendre decisions sobre la manera de gestionar el flux de persones i mercaderies a través de les fronteres, i després aplicar aquestes decisions.
- 3.45 Com ja s'ha esmentat abans, el Govern d'Escòcia ha declarat que els representants d'un estat escocès independent haurien d'intentar mantenir els termes de l'actual adhesió del Regne Unit a la Unió Europea.¹²³ Una opció d'exclusió fonamental que el Regne Unit ha assegurat és la que fa referència a l'espai Schengen de lliure circulació, que suprimeix totes les fronteres interiors de la Unió Europea i imposa una política comuna de visats i de fronteres als seus membres.¹²⁴ La pertinença a l'espai Schengen ha format part del marc jurídic de la Unió Europea des del 1997 i de tots els nous membres de la Unió Europea des del moment que se'ls va requerir que s'adherissin a l'espai Schengen.
- 3.46 Després de l'anàlisi de la pertinença d'Escòcia a la Unió Europea en els paràgrafs 3.10-3.21, no és gens cert que un estat escocès independent pogués negociar opcions d'exclusió de l'adhesió a l'espai Schengen similars a les que tenen el Regne Unit i la República d'Irlanda. Si es requereix a un estat escocès independent que s'adherís a l'espai Schengen en el marc de la seva adhesió a la Unió Europea, hauria d'aplicar, per tant, les polítiques frontereres i d'immigració que exigeix la Unió Europea. Com que el Regne Unit no té cap intenció d'adherir-se a l'espai Schengen, això implicaria controls fronterers entre Escòcia i el Regne Unit per tal de complir les normes de la Unió Europea que protegeixen la seguretat de l'espai Schengen¹²⁵ i el Regne Unit hauria de mantenir els controls a les seves fronteres, segons el que estableix el Tractat d'Amsterdam.¹²⁶
- 3.47 El Regne Unit és membre de la zona comuna de viatge (CTA). La CTA és la zona comuna de viatge que permet viatjar entre el Regne Unit, la República d'Irlanda, l'Illa de Man i les Illes del Canal sense fronteres interiors amb finalitats d'immigració. L'acord CTA funciona perquè els seus membres continuen col·laborant en les polítiques i les pràctiques

¹²³ La publicació del Partit Nacional Escocès *La teva Escòcia, el teu futur* (gener del 2012) ha deixat clar que aquesta és la seva política amb relació a les fronteres: «Com molts altres països, Escòcia té una frontera terrestre. Quan la travessem per anar a Anglaterra o tornar-ne, no hi ha controls o retards, no hi ha duanes o agents d'immigració que exigeixin passaports. Així s'ha fet sempre, pels acords vigents aquí a les Illes Britàniques entre les nacions del Regne Unit i Irlanda. I així és com quedarà després de la independència.»

¹²⁴ Islàndia, Noruega, Suïssa i Liechtenstein també es van unir a l'espai Schengen, tot i que no són estats membres de la Unió Europea.

¹²⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm

¹²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

frontereres.

- 3.48 El Govern d'Escòcia actual ha indicat que voldria que l'estat escocès independent fos a la CTA.¹²⁷ Tanmateix, l'adhesió a la CTA s'hauria de negociar amb el Regne Unit que continua i tots els actuals membres de la CTA.
- 3.49 La pertinença a l'espai Schengen no és compatible amb la pertinença a la CTA. Per tant, si un estat escocès independent estigués obligat a adherir-se a l'espai Schengen d'acord amb els termes d'adhesió a la Unió Europea, no podria ser membre de la CTA. Fins i tot si un estat escocès independent pogués negociar una opció d'exclusió de Schengen i negociés amb èxit de ser part de la CTA, que no es pot preveure amb seguretat, estaria obligat a col·laborar amb altres membres de la CTA, entre els quals el Regne Unit que continua, sobre les polítiques d'immigració i de fronteres per a mantenir la integritat i la seguretat de la zona CTA.

Altres qüestions pràctiques

- 3.50 La divisió dels passius i actius és una part important de les negociacions per a crear un nou estat, i també s'hauria de resoldre per mitjà de negociacions. Encara que hi ha alguns principis generals del dret internacional que podrien tenir un impacte en aquesta matèria, no hi ha un consens clar en la pràctica internacional pel que fa a l'assignació precisa del deute nacional en circumstàncies de separació o de dissolució d'estats. No obstant això, hi hauria l'expectativa que un estat escocès independent assumís una part equitativa del deute nacional del Regne Unit. És discutible com es calcularia la «quota equitativa» que s'hauria de negociar. El Regne Unit que continua emprendria les negociacions de bona fe i, en interès dels seus ciutadans, intentaria garantir un acord just per als actius i passius (com el deute nacional).
- 3.51 Especialment per als actius fixos, com ara els edificis governamentals, el territori on estan situats seria un factor important a tenir en compte en els debats. El futur de les armes i instal·lacions nuclears del Regne Unit seria un problema important a resoldre. D'acord amb el dret internacional (el Tractat de no-prolifерació nuclear), un estat escocès independent no seria reconegut com a estat que té dret a tenir armes nuclears de dissuasió. Un document de pròxima publicació al programa d'anàlisi d'Escòcia examinarà les qüestions concretes relatives a la prestació actual del Regne Unit en defensa i seguretat de tots els seus ciutadans, i les possibles implicacions de la independència d'Escòcia.

¹²⁷ La vice-primera ministra Nicola Sturgeon va fer una declaració al Parlament Escocès sobre la continuació de la pertinença d'una Escòcia independent a la Unió Europea, el 13 de desembre de 2012, en la qual va assenyalar que: «De la mateixa manera que Irlanda, no ingressaríem a l'espai Schengen, però en canvi intentaríem cooperar amb Irlanda i la resta del Regne Unit en la zona comuna de viatge.» Vegeu: <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/28862.aspx?r=7603&i=69449&c=1400991&s=common travel area>.

3.52 En la majoria dels àmbits no és possible afirmar amb seguretat quin seria el resultat del procés de negociacions. Malgrat aquesta incertesa malaurada però inevitable, són clares dues coses. En primer lloc, el Regne Unit emprendria aquestes negociacions com a estat que continua, i les lleis i les institucions del Regne Unit continuarien sent les de la resta del Regne Unit en el cas d'independència. La manera de funcionar, si escau, en un estat escocès independent dependria de les negociacions. En segon lloc, desmuntar el marc institucional i governamental del Regne Unit seria una tasca ingent. Es pot tenir una certa idea de la magnitud i la complexitat del repte.

Maquinària de govern, lleis i reglaments

3.53 El Regne Unit té un sistema de govern ben establert i que ve de lluny. Té àmbits de legislació reservada, que estan ben integrats amb la legislació escocesa en àmbits transferits. Si Escòcia s'independitzés, la constitució, les lleis i les institucions del Regne Unit continuarien sent vigents. Serien inevitables alguns canvis necessaris com a conseqüència que Escòcia abandonés el Regne Unit (per exemple, el Regne Unit hauria de canviar el nombre de diputats a la Cambra dels Comuns, ja que en cas d'independència no hi hauria diputats que representessin les circumscripcions electorals d'Escòcia).

3.54 Un estat escocès independent, a més de decidir les lleis i els reglaments que volgués mantenir, també hauria d'establir noves institucions o ampliar significativament la capacitat de les que ja existeixen per a assumir les funcions que actualment estan reservades al Govern del Regne Unit. Hi hauria inevitablement uns costos de transició si es fes això.

3.55 Per a donar una idea de la magnitud de la tasca, al voltant de 490.000 persones¹²⁸ treballen en més de 230 organismes del govern central del Regne Unit.¹²⁹ Al voltant de 140 d'aquests organismes compleixen funcions per a Escòcia que estan reservades al Govern del Regne Unit. Aquesta xifra inclou els principals departaments del Govern del Regne Unit, com l'Oficina de la Commonwealth i d'Afers Exteriors i el Ministeri de Defensa. També inclou els organismes que supervisen activitats importants per al conjunt del Regne Unit, des de regular les comunicacions i les empreses d'energia i de ferrocarrils a promoure el

¹²⁸ Les xifres de funcionaris són de l'Oficina Nacional d'Estadística (ONS), taula 10: <http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcn%3A77-279128>; xifres de l'organisme públic no departamental (NDPB), de l'anàlisi de l'Oficina del Consell i de les dades mensuals de l'enquesta de gestió de la informació sobre ocupació activa. Sobre la base de l'equivalent a temps complet (FTE).

¹²⁹ Aquestes xifres comprenen els departaments ministerials i els no ministerials, les agències executives i els organismes públics executius no departamentals i de l'Estat. Aquests organismes cobreixen una àmplia gamma de funcions, i molts donen feina a centenars o milers de persones. Alguns d'aquests organismes tenen un nombre petit d'empleats i una comesa més restringida.

Regne Unit a l'estranger.¹³⁰ Aquestes estadístiques no inclouen les corporacions públiques i els òrgans corporatius, que es podrien haver de reproduir amb alguns costos. Les xifres tampoc no inclouen els prop de 60 òrgans assessors i d'altres que també són responsables de matèries que afecten tot el Regne Unit.¹³¹

- 3.56 En general, per tal de complir les mateixes funcions que actualment presta el Regne Unit, el govern d'un estat escocès independent podria haver de crear fins a quatre vegades el nombre d'organismes públics escocesos que hi ha actualment.¹³²

Conclusió

- 3.57 Aquesta anàlisi ha posat de manifest el significat profundament pràctic de la conclusió del dictamen jurídic a què s'ha fet referència en el capítol 2, segons el qual Escòcia es convertiria en un nou estat i la resta del Regne Unit podria continuar com fins ara.
- 3.58 En l'àmbit internacional, això significa que un estat escocès independent no «heretaria» automàticament la posició del Regne Unit en els afers mundials, i hi hauria una considerable incertesa sobre la naturalesa de la seva relació amb la Unió Europea.
- 3.59 En l'àmbit interior, les propostes per a continuar amb les disposicions que afecten Escòcia actualment dins el Regne Unit seria el tema de les negociacions amb la resta del Regne Unit i la Unió Europea en el cas de la independència escocesa.

¹³⁰ S'exclouen els organismes que no tindrien cap relació directa amb un estat escocès independent, com ara el Consell de les Arts d'Anglaterra, el Patrimoni Anglès o l'Agència del Medi Ambient.

¹³¹ Aquests organismes solen tenir un nombre petit d'empleats o tenen una plantilla d'experts sense sou, però cobreixen una àmplia gamma de funcions que s'haurien de tenir en compte i podrien ser reproduïts d'alguna manera pel govern d'un estat escocès independent.

¹³² Uns 27.000 empleats a temps complet (xifres de funcionaris de l'Oficina Nacional d'Estadística, taula 10: <http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcn%3A77-279128>) treballen en uns 50 organismes del Govern d'Escòcia (Govern d'Escòcia: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/public-bodies/about/Bodies>).

Conclusió

- 4.1 Les lleis de la Unió del 1707 van unir els parlaments d'Escòcia i d'Anglaterra, la qual cosa va originar la formació d'un sol parlament de la Gran Bretanya a Westminster i un únic i unificat estat del Regne Unit (UK). Escòcia, encara que menor en termes de població i de geografia que no pas Anglaterra, ha tingut des de llavors un paper indispensable en el desenvolupament de l'estat plurinacional del Regne Unit, a partir de les contribucions que hi han fet els seus ciutadans per a establir la democràcia i l'estat de dret, des del desenvolupament de la indústria moderna i el sistema financer a la filosofia, la cultura, l'esport i les arts.
- 4.2 Escòcia i la resta del Regne Unit estan molt integrades i són interdependents. Al llarg dels segles, el Regne Unit s'ha desenvolupat i ha prosperat, i la seva constitució, les seves lleis i les seves institucions constitueixen una de les associacions de nacions més reeixides de la història.
- 4.3 L'autonomia dona a Escòcia el millor dels dos mons. Això significa que el Parlament Escocès i el Govern d'Escòcia tenen la competència per a prendre decisions que puguin satisfer les necessitats específiques d'Escòcia. Això ha permès als successius governs de prendre decisions en nom de la població d'Escòcia per mitjà d'una sèrie de qüestions importants de política interior, com la salut, l'educació i l'ordre públic. En alguns casos, s'han pres decisions o s'han prioritzat qüestions diferents a Escòcia de la resta del Regne Unit: aquest és el resultat pràctic i beneficiós de l'autonomia.
- 4.4 Tanmateix, l'autonomia també significa que es poden prendre decisions sobre la base de tot el Regne Unit amb la participació d'Escòcia en àmbits en què per magnitud, per seguretat, per nivell d'integració i per influència de tot el Regne Unit pugui ser favorable a Escòcia per a poder competir i treure profit de les oportunitats i dels recursos i riscos comuns.
- 4.5 La població d'Escòcia necessita informació precisa per a poder prendre una decisió ben documentada sobre la qüestió fonamental del futur del Regne Unit i de la posició d'Escòcia al Regne Unit quan vagi a votar en el referèndum del 2014.
- 4.6 Aquest estudi ofereix una anàlisi de com funciona l'autonomia actualment i el que ofereix a la població d'Escòcia i al conjunt del Regne Unit. També ofereix una sòlida base jurídica per a una de les qüestions més importants que es debaten davant la perspectiva del

referèndum, és a dir que, en cas d'independència, el Regne Unit seria l'estat que continua i Escòcia hauria de formar un nou estat.

- 4.7 És l'actual Govern d'Escòcia el que proposa la independència. Per tant, correspon al Govern d'Escòcia de tenir en compte les qüestions jurídiques i algunes incerteses inevitables sobre el que es pugui dir ara sobre els detalls de la independència com a part de la presentació ben documentada de la causa a la població d'Escòcia.
- 4.8 Per la seva banda, el Govern del Regne Unit examinarà exhaustivament de quina manera Escòcia contribueix al Regne Unit i se'n beneficia. Al llarg del 2013 i el 2014, el programa d'anàlisi d'Escòcia revisarà amb més detall les qüestions fonamentals que estan en joc, partint de les qüestions jurídiques subjacents.
- 4.9 Aquest programa també estudiarà algunes de les possibles conseqüències de la independència d'Escòcia, si és que es poden identificar. D'aquesta manera, es pretén garantir que, quan la població d'Escòcia vagi a votar el 2014, tingui ple coneixement de com funciona el Regne Unit i quines són les conseqüències d'abandonar-lo.

Annex A

Dictamen

El referèndum sobre la independència d'Escòcia. Aspectes de dret internacional

Professor James Crawford SC

Professor Alan Boyle

Contingut

Part I. Resum

Part II. Objecte i estructura d'aquest informe

Part III. Els principis de la continuïtat i la successió d'un estat

Part IV. L'estatus d'Escòcia i de la resta del Regne Unit d'acord amb el dret internacional

- (1) L'estatus històric d'Escòcia i del Regne Unit
 - (a) Si la unió del 1707 va crear un nou estat
 - (b) Si el Tractat de la Unió té fonament en dret internacional
- (2) Possibles conseqüències de la independència d'Escòcia
 - (a) Un estat continuador i un nou estat
 - (i) La pràctica dels estats
 - (ii) L'aplicabilitat a Escòcia i a la resta del Regne Unit
 - (b) Dos nous estats
 - (i) La pràctica dels estats: Txecoslovàquia
 - (ii) La pràctica dels estats: la República Socialista Federativa de Iugoslàvia
 - (iii) L'aplicabilitat a Escòcia i a la resta del Regne Unit
 - (c) La reversió a l'Estat escocès existent abans del 1707
 - (i) La pràctica dels estats
 - (ii) L'aplicabilitat a Escòcia i les repercussions per a la resta del Regne Unit

Part V. Escòcia i la resta del Regne Unit en els organismes internacionals

- (1) Els organismes internacionals en general
- (2) El Consell d'Europa i la Convenció europea de drets humans
- (3) La Unió Europea

- (a) La posició de la resta del Regne Unit a la Unió Europea
- (b) La posició d'Escòcia a la Unió Europea
 - (i) La posició en el marc dels tractats de la Unió Europea
 - (ii) Possibles complicacions

Part I. Resum

1. Si Escòcia esdevingués independent després del referèndum previst per a abans que finalitzi el 2014, seria amb l'acord del Regne Unit i no pas per secessió unilateral. A la pràctica, el seu estatus segons el dret internacional i el de la resta del Regne Unit (rUK) dependria dels acords que els dos governs fessin abans i després del referèndum, i de si altres estats acceptarien les seves posicions sobre qüestions com ara la continuïtat i la successió. Però hi ha una sèrie de consideracions jurídiques que cal tenir en compte.
2. En primer lloc, l'estatus d'Escòcia abans de la unió del 1707 tindria poca o gens d'importància. En particular, el Tractat de la Unió, considerat amb o sense les lleis de la Unió, actualment no té cap fonament en un tractat de dret internacional.
3. Els tres possibles resultats per a l'estatus d'Escòcia i de la rUK segons el dret internacional a partir de la independència d'Escòcia, per ordre decreixent de probabilitats, són els següents.
 - 3.1. Molt probablement, la rUK seria considerada la continuadora del Regne Unit a tots els efectes internacionals, i Escòcia, un nou estat. Aquest ha estat el resultat més freqüent en el cas de separació, com demostra, per exemple, l'acceptació de Rússia com a continuadora de la Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques (URSS), malgrat el seu enfonsament polític. Hi compta a favor el fet que la rUK mantingués la major part del territori i de la població del Regne Unit i que les seves institucions de govern continuessin sense interrupció. Per tant, seria important comptar amb l'acceptació d'altres estats en qualsevol reclamació de continuïtat. Com que la rUK seria el *mateix estat* que el Regne Unit, les qüestions de successió de l'estat només es plantejarien per a Escòcia.
 - 3.2. Alguns estats s'han dissolt totalment en estats nous, sense deixar cap estat continuador. Però els exemples més recents són el resultat tant d'un acord entre els estats implicats, un dels quals podria haver estat considerat l'estat continuador (Txecoslovàquia), com de la resistència prolongada dels estats successors i de tercers estats a una reclamació de continuïtat en circumstàncies de conflicte ètnic (la República Socialista Federativa de Iugoslàvia). Aquest resultat seria possible només amb l'acord del Regne Unit.
 - 3.3. No es pot excloure la reversió a un estat independent anterior com l'Estat escocès anterior al 1707. Però

generalment això depèn de condicions que en aquest cas no es donen, com ara el sotmetiment involuntari a un estat anterior. Algunes excepcions aparents són enganyoses o són afirmacions polítiques que no tenen conseqüències jurídiques. En tot cas, el transcurs d'un període tan llarg de temps faria difícil per a Escòcia afirmar la identitat anterior al 1707 de l'estat escocès als efectes legals, fins i tot si no afectés la situació de la rUK com a continuadora de la personalitat jurídica del Regne Unit.

4. Les normes de la successió d'un estat en els tractats generalment no s'apliquen als membres dels organismes internacionals, sinó que el fet de ser-ne membre depèn de les normes i les pràctiques específiques de l'organisme. Pel que fa a les Nacions Unides, per exemple, la rUK continuaria sent-ne membre com a Regne Unit – conservant el seient permanent al Consell de Seguretat – i seria desitjable que Escòcia s'hi agregués com a nou estat.
5. També seria desitjable que Escòcia entrés en el Consell d'Europa com a nou estat, tot i que la Convenció europea de drets humans probablement es continuaria aplicant a Escòcia sense interrupció i sense necessitat que Escòcia ho ratifiqués per la seva banda.
6. A la Unió Europea no hi ha cap precedent del que passaria si una part del territori d'un estat membre actual esdevingués independent; per tant, ens movem en el terreny de les especulacions.
 - 6.1. Atès que la rUK seria el mateix estat que el Regne Unit, continuaria sent membre de la Unió Europea. Certament, els tractats de la Unió Europea exclouen d'una manera implícita la retirada «automàtica» d'un estat. Podria ser que calgués fer una adaptació de la condició de membre del Regne Unit que en reflectís la reducció del territori i de la població, però això es podria fer sense que el Regne Unit deixés de ser estat membre de la Unió Europea.
 - 6.2 En vista d'això, caldria que Escòcia s'adherís a la Unió Europea com a nou estat, la qual cosa requeriria negociar els termes de l'adhesió, incloses les qüestions d'actualitat al Regne Unit referents a la clàusula d'exclusió voluntària. Els tractats de la Unió Europea no tenen disposicions relatives a la successió d'un membre. S'haurien d'esmenar algunes disposicions dels tractats de la Unió Europea. En el cas que Escòcia, d'alguna manera, esdevingués automàticament membre de ple dret de la Unió Europea, no queda clar si es podrien fer ajustaments de les posicions específiques dels estats membres sense negociacions. Tampoc no és clar en quines condicions n'esdevindria membre.

- 6.3 Alguns han argumentat que els drets conferits a les persones per la ciutadania de la Unió Europea podrien influir en el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) per a oposar-s'hi. Però això són conjectures i no hi ha cap precedent clar en la legislació de la Unió Europea. També, d'alguna manera, es podria haver d'exposar la qüestió al Tribunal de Justícia de la Unió Europea, la qual cosa seria poc probable.
7. En tot cas, és probable que la posició d'Escòcia a la Unió Europea prengui forma més pels acords entre les parts que no pas per principis preexistents del dret de la Unió Europea.

Part II. Objecte i estructura d'aquest informe

8. El 5 de maig de 2011, el Partit Nacional Escocès (SNP) va obtenir la majoria d'escons al Parlament Escocès. El Govern d'Escòcia format per l'SNP vol fer un referèndum sobre la independència d'Escòcia del Regne Unit de la Gran Bretanya i Irlanda del Nord (UK). El 15 d'octubre de 2012, el Govern del Regne Unit i el Govern d'Escòcia van signar un acord «per treballar conjuntament per assegurar que es pugui dur a terme un referèndum sobre la independència d'Escòcia», que exposa, entre altres, que ha de «tenir una base jurídica clara», «s'ha de fer de manera que compti amb la confiança dels parlaments, els governs i la població» i «ha de ser una prova clara i una expressió decisiva de l'opinió de la població d'Escòcia, amb un resultat que sigui respectat per tothom». L'acord estableix que el Parlament Escocès pot legislar sobre un referèndum que tindrà lloc abans que finalitzi el 2014.¹³³
9. Tres departaments del Govern del Regne Unit –el Ministeri d'Afers Exteriors i de la Commonwealth (Foreign and Commonwealth Office, FCO), el Gabinet de la Presidència (Cabinet Office) i l'Oficina de l'Advocacia General per a Escòcia (Office of the Advocate General for Scotland)–, conjuntament, ens van encarregar l'assessorament amb relació al referèndum proposat.
10. Se'ns va demanar un informe sobre dues qüestions:
 - 10.1 L'estatus d'Escòcia i de la rUK pel que fa al dret internacional després de la independència d'Escòcia, especialment: «(a) la fermesa de la posició segons la qual la rUK es consideraria la continuació del Regne Unit com a subjecte de dret internacional i una Escòcia independent seria un estat successor».
 - 10.2 A partir de la independència d'Escòcia «b) els principis que serien aplicables per a determinar la posició de la rUK i d'una Escòcia independent dins els organismes internacionals, en particular dins la Unió Europea».
11. Les instruccions que ens han donat són que aquest informe té dos objectius primordials.
12. En primer lloc, el Govern del Regne Unit ha anunciat un programa

¹³³ Acord entre el Govern del Regne Unit i el Govern d'Escòcia per a un referèndum sobre la independència d'Escòcia, 15 d'octubre de 2012.
www.number10.gov.uk/wp-content/uploads/2012/10/Agreement-final-for-signing.pdf.
[\[..\..\Escòcia\Escòcia referèndum\ACORD UK Scotland final.docx\]](#)

de treball per a aportar informació i donar suport al debat previ al referèndum sobre el futur d'Escòcia. Una part del programa examinarà la posició d'Escòcia amb relació a la resta del món, inclosa l'adhesió a la Unió Europea i a altres organismes internacionals. Les qüestions tractades en aquest informe també poden afectar altres eixos del programa, incloent-hi la defensa, la moneda, la política monetària, la nacionalitat i el control fronterer. El programa donarà lloc a la publicació d'informació i anàlisis detallades de l'avaluació dels avantatges que comporta el fet que Escòcia continuï sent part del Regne Unit.

13. En segon lloc, s'espera que el ministre d'Afers Exteriors aportï proves d'una consulta de la Comissió d'Afers Exteriors de la Cambra dels Comuns sobre «si la separació d'Escòcia tindria un impacte en les futures polítiques exteriors del Regne Unit i d'una Escòcia independent». El Ministeri d'Afers Exteriors i de la Commonwealth ja ha presentat un memoràndum en què argumenta que la unió beneficia tant Escòcia com el Regne Unit.
14. Aquest informe es basa en la premissa que si Escòcia esdevingués independent seria amb l'acord del Regne Unit i no per mitjà d'una secessió unilateral.
15. Aquest informe es divideix en tres parts. En la part III, tractem sobre els principis generals de la continuïtat i la successió d'un estat i definim alguns termes. En la part IV, considerem l'estatus d'Escòcia i el de la rUK després de la independència. Això implica una anàlisi tant de l'estatus històric d'Escòcia i del Regne Unit com de la pràctica recent dels estats. En la part V, considerem els principis que serien aplicables després de la independència per a determinar la posició de la rUK i d'Escòcia en la Unió Europea i en altres organismes internacionals.

Part III. Els principis de la continuïtat i la successió d'un estat

16. La primera qüestió és la relativa a si la rUK rebria el tracte d'estat continuador del Regne Unit, i Escòcia, el d'estat successor. La segona qüestió és sobre la successió d'estat, i la resposta a aquesta depèn de la resposta a la primera qüestió.
17. En primer lloc, serà útil explicar els conceptes de *continuïtat d'un estat* i de *successió d'un estat*. En dret internacional, hi ha una diferència fonamental entre aquests dos conceptes.
18. El terme *continuïtat d'un estat* es refereix als casos en què el mateix estat continua existint malgrat que es produeixin canvis en el seu territori i la seva població. El punt central de la continuïtat és si un estat manté substancialment el mateix territori i la mateixa estructura o el mateix sistema de govern durant un cert període. En altres casos pot ser més difícil determinar la continuïtat d'un estat.
19. La noció de la continuïtat d'un estat ha estat criticada pel fet de ser errònia, perquè és massa general o perquè fa una falsa impressió d'objectivitat. Com que no hi ha criteris ben definits per a l'extinció dels estats, els factors subjectius, com ara la reclamació de continuïtat feta per un estat, poden ser pertinents o fins i tot determinants. Però la idea està ben consolidada i es podria dir que fins i tot, lògicament, es requereix per a fer una diferenciació entre els estats i els governs. Aquest informe assumeix l'existència de la noció de la continuïtat d'un estat però estudia, més endavant, a la llum de la pràctica dels estats, la rellevància dels factors subjectius, com ara les reclamacions i el reconeixement d'un estat.¹³⁴
20. El terme *successió d'un estat* es refereix a la complexitat de les qüestions jurídiques que es plantegen quan es produeix un canvi en la sobirania sobre un territori. La Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats i la Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes d'estat defineixen *successió d'estats* com «la substitució d'un estat per un altre en la responsabilitat de les relacions

¹³⁴ Vegeu Crawford, J. *The Creation of States in International Law*. (2ª ed., 2006), 667-672; Crawford, J. *Brownlie's Principles of Public International Law* (8ª ed., 2012), 426-427.

internacionals d'un territori».¹³⁵

21. El dret sobre la successió d'un estat no té l'objecte de regular el procés de la transferència de sobirania o la creació d'una condició d'estat. Es basa en la premissa que s'ha produït un canvi de sobirania d'acord amb el dret internacional, però, d'altra banda, s'aplica independentment que es produeixi un canvi de sobirania. La qual cosa té a veure amb les *conseqüències* d'un canvi de sobirania en àmbits com ara la successió en els tractats, els béns, els arxius i els deutes d'estat, i la nacionalitat de les persones naturals o jurídiques.
22. En aquest informe s'empren diversos termes que són comuns en aquesta àrea del dret:
 - 22.1 La *secessió* és el procés mitjançant el qual un grup tracta de separar-se de l'estat al qual pertany i de crear un nou estat en una part del territori d'aquell estat. Es tracta, essencialment, d'un procés unilateral.
 - 22.2 Un procés bilateral i consensuat mitjançant el qual un estat confereix independència a un territori i a una població per la via legislativa o d'un altre tipus es pot denominar *independència negociada*. També es pot denominar *autonomia (devolution)*, però, com que aquest terme s'empra en un altre sentit, per a descriure la relació entre el Regne Unit i les seves parts constituents, en aquest cas emparem el terme *independència negociada*.
 - 22.3 Molts casos de secessió i d'independència negociada dels estats fan referència als territoris colonials: territoris geogràficament separats que depenen d'un altre estat i hi estan subordinats. Aquests estan inclosos en la Carta de les Nacions Unides, capítols XI (territoris no autònoms) i XII (territoris d'administració fiduciària). En l'article 74 s'empra el terme *metropolità* en contraposició al de territoris no autònoms, que es refereix a l'estat que tutela. Els pobles colonials tenen dret a l'autodeterminació, que és diferent de qualsevol dret del poble de l'estat metropolità. En part per aquesta raó, els estats generalment han estat menys reticents a reconèixer la secessió dels territoris colonials. Com que Escòcia és part metropolitana del Regne Unit, la pràctica dels estats que depèn de la situació colonial dels territoris té poca o gens d'importància.
 - 22.4 Un estat que ha adquirit un territori, o un estat totalment

¹³⁵ Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats, 23 d'agost de 1978, 1946 UNTS 3. art. 2.1.b; Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes d'estat, 7 d'abril de 1978 (1983) 24 ILM 306, art. 2.1.a.

nou que comença a existir després d'un canvi de sobirania, s'anomena *estat successor*.

22.5 Un estat que ha perdut territori s'anomena *estat predecessor*.

22.6 Si l'estat predecessor conserva la personalitat jurídica i l'existència malgrat un canvi significatiu en les seves circumstàncies, com ara la pèrdua de territori o de població, es pot anomenar *estat continuador*. Això contrasta amb *estat successor* en tant que un estat es considera continuador legal idèntic a l'estat predecessor. Així, es podria formular la primera pregunta, que és si la rUK seria el *mateix estat* que el Regne Unit.

23. Segons la Carta de les Nacions Unides, article 4, només els «estats» poden ser admesos com a membres de les Nacions Unides. Els estats no tenen per què demanar ser membres de les Nacions Unides, encara que tots els nous estats a partir del 1945 ho han fet.¹³⁶ La pràctica de l'Assemblea General i del Consell de Seguretat en l'admissió de nous estats membres i el reconeixement de la condició de membre que continua dels estats consolidats ha influït en la determinació dels seus estatus, i s'assenyala més endavant la pràctica dels estats en la continuïtat i la successió d'un estat.

24. Si el mateix estat continua existint, fins i tot si s'hi produeixen canvis en el govern, el territori o la població, no es planteja la qüestió de la successió d'estat pel que fa als drets i les obligacions específics. És a dir, la qüestió de la continuïtat és prèvia a la de la successió.¹³⁷ Així, si el Regne Unit continua existint, la successió d'estat serà irrellevant en aquest cas. Concloure que Escòcia seria un nou estat, en canvi, planteja una sèrie de qüestions sobre la successió d'un estat (la major part de les quals no són matèria d'aquest informe).

¹³⁶ Dels estats existents el 1945, només la Ciutat del Vaticà (considerant que sigui un estat) no és membre de les Nacions Unides, tot i que la Santa Seu n'és observador permanent. Cada estat generalment reconegut que ha existit d'ençà del 1945 ha demanat l'admissió a les Nacions Unides. Pel que fa a l'admissió a les Nacions Unides, vegeu Crawford (2^a ed., 2006), 179-190.

¹³⁷ Brownlie's *Principles* (8^a ed., 2012), 426-427.

Part IV. L'estatus d'Escòcia i de la resta del Regne Unit d'acord amb el dret internacional

25. Els futurs estatus d'Escòcia i de la rUK no depenen dels respectius estatus històrics. Especialment, el caràcter de la unió del 1707 no determinaria el resultat de la independència d'Escòcia. Aquest punt es va discutir per primera vegada, abans de considerar tres possibles resultats de la independència d'Escòcia: la continuació del Regne Unit i la creació d'un nou estat; la dissolució del Regne Unit i la creació de dos nous estats, i la reversió a un o a tots dos estats anteriors a la unió d'Escòcia i Anglaterra el 1707.

(1) L'estatus històric d'Escòcia i del Regne Unit

26. Des del 1603, quan el rei Stuart Jaume VI d'Escòcia va heretar el tron d'Anglaterra, Escòcia i Anglaterra (i Irlanda, la seva colònia) van tenir un mateix monarca en comú.

27. Hi ha poques raons per a dubtar que, entre aquesta data i el 1707, Anglaterra i Escòcia continuessin sent estats separats. Tenien diferents sistemes constitucionals, tot i que tenien el mateix monarca. Per exemple, Escòcia va promulgar la seva pròpia normativa de successió mitjançant la Llei (Escòcia) de successió, del 1682. També mantenia relacions internacionals amb Anglaterra, fins i tot després del 1603, i el Parlament d'Anglaterra percebia taxes de duana sobre les exportacions escoceses.¹³⁸

28. Devine suggereix que «Escòcia estava lluny de ser un estat independent» en el qual «la política exterior escocesa s'havia traslladat, amb el rei Jaume [VI], a Londres el 1603, i hi va haver un gran sentiment de greuge amb relació a la política exterior, que, a partir de llavors i per a tots dos regnes, va ser dissenyada exclusivament per a satisfer les necessitats angleses». Però el Projecte Darién a Panamà –la inversió fallida d'Escòcia iniciada el 1695, que, en part, va precipitar la unió– va posar de manifest una política exterior d'Escòcia separada, almenys fins a un cert punt¹³⁹. I el govern de la reina Anna a Londres també va ser «forçat a acceptar» la Llei (Escòcia) de pau i guerra del 1704,¹⁴⁰ tot i que Devine assenyala que «el fet que això es remarqui tant suggereix una política exterior separada i autònoma».¹⁴¹ Es

¹³⁸ Devine, TM. *The Scottish Nation, 1700-2000* (1999), xxii.

¹³⁹ *Ibid.* xxii, 5-6.

¹⁴⁰ *Act anent Peace and War*, 1704 (Scotland).

¹⁴¹ Devine (1999), 7.

disposava que «després del decés de Sa Majestat, i si no hi havia hereus directes, cap rei o reina d'Escòcia i Anglaterra no tindria la potestat exclusiva de fer la guerra contra qualsevol príncep, sobirà o estat sense el consentiment del Parlament [Escocès]».

29. També és cert que Jaume VI es va autoproclamar rei de «la Gran Bretanya» el 1604, però probablement això va ser inconstitucional, i aquest fet no tingué continuïtat en els seus successors Stuart. El Parlament d'Anglaterra es va negar, a la pràctica, a modificar el nom del regne, entre altres raons perquè «el canvi del nom del Regne s'ha de basar, inevitablement i indefectiblement, en la construcció d'un nou regne o estat, i en una dissolució o extinció de l'antic».¹⁴² Jutges anglesos van advertir que el canvi de nom comportava conseqüències substantives i requeria l'aprovació del Parlament.¹⁴³
30. Més endavant, els intents d'unir Anglaterra i Escòcia, tant dels Stuart com d'Oliver Cromwell, van fracassar. Només el 1707 es va produir una unió d'efectes duradors.
31. El 22 de juliol de 1706, els comissionats designats pels parlaments d'Anglaterra i Escòcia van aprovar els vint-i-cinc articles que constitueixen el Tractat de la Unió. El 16 de gener de 1707, el Parlament Escocès va aprovar els articles, juntament amb algunes esmenes que s'hi van introduir en el decurs del debat, de la Llei (Escòcia) de la Unió amb Anglaterra, del 1707. El 28 de gener de 1707, havent estat presentada amb el Tractat de la Unió i la Llei d'Escòcia, el Parlament d'Anglaterra va aprovar la Llei (Anglaterra) de la Unió amb Escòcia, del 1706. Es van aprovar els termes de la Llei d'Escòcia sense esmenes (la suma de les dues lleis va constituir les lleis de la Unió).¹⁴⁴ El Regne de la Gran Bretanya fou constituït l'1 de maig de 1707.
32. La importància de la unió és discutida. Hi ha dues qüestions relacionades amb aquest informe: si es va crear un nou estat i si el Tractat de la Unió, considerat amb o sense les lleis de la Unió, constitueix encara un tractat de dret internacional.

(a) Si la unió del 1707 va crear un nou estat

¹⁴² Citat per Dicey. AV; Rait, R. *Thoughts on the Union between England and Scotland* (1920), 121.

¹⁴³ Indiquen que sense aquesta aprovació, escrits existents i ordres dictades en nom del rei d'Anglaterra no serien vàlids. Jaume VI havia tractat d'evitar-ho en la seva proclamació del 15 de novembre de 1604 per «procediments legals, instruments i garanties de les parts que, per l'alteració, va dir, poden resultar perjudicades»: vegeu Bindoff, ST. *The Stuarts and their style* (1945) 60 *Eng Hist R* 192, 195.

¹⁴⁴ En aquell moment a Anglaterra encara era vigent el calendari julià. Segons el calendari gregorià actual –i vigent en aquell moment a Escòcia– la Llei (Anglaterra) de la Unió amb Escòcia, del 1706, es va promulgar també el 1707.

33. Per a aquesta qüestió hi ha dues respostes possibles. No es tracta de la posició d'Escòcia en el dret intern –clarament, Escòcia va mantenir un estatus constitucional diferent, especialment un sistema jurídic independent–, sinó de com s'ha de tractar la unió del 1707 com a subjecte de dret *internacional*.
34. Un punt de vista és que la unió va crear un nou estat, la Gran Bretanya, en el qual les identitats internacionals d'Escòcia i Anglaterra es van fusionar i van canviar en tots dos casos. Lord McNair escriu: «Anglaterra i Escòcia van deixar d'existir com a entitats jurídiques internacionals i es van convertir en l'unitari Estat de la Gran Bretanya.»¹⁴⁵ Aquest punt de vista ha estat invocat en els tribunals del Regne Unit: *MacCormick contra Lord Advocate*.¹⁴⁶
35. Un punt de vista contraposat és que, com a subjecte de dret internacional, Anglaterra va continuar existint, encara que amb un altre nom i sense tenir en compte la posició en el dret intern, i simplement es va ampliar per a incorporar-hi Escòcia. Avalen aquest punt de vista, entre altres, aquests fets:
- 35.1 Diputats escocesos es van integrar al Parlament de Westminster, però no hi va haver noves eleccions dels seus diputats *anglesos*. Es va fer d'acord amb les lleis de la Unió, article XXII.
- 35.2 Sembla que van continuar vigents tractats aprovats per Anglaterra que vinculaven la Gran Bretanya. Parry i Hopkins citen el Tractat d'aliança amb Portugal¹⁴⁷ com el tractat «britànic» més antic, i en general així s'accepta, tot i que va ser signat per Anglaterra. Ells suggereixen que cap tractat entre Escòcia i un tercer estat no va continuar vigent (encara que Escòcia va signar tractats, per exemple, amb França, amb el papa i amb els estats escandinaus).¹⁴⁸
- 35.3. La representació diplomàtica d'Anglaterra a la resta d'Europa va continuar sense interrupció. Les lleis de la Unió, en l'article XXIV, sembla que ho reconeixen amb el manteniment de l'escut d'Anglaterra als efectes de la transició.
36. Creiem que la incorporació de Gal·les d'acord amb les lleis que van culminar en les lleis de Gal·les, del 1536 (Anglaterra), i

¹⁴⁵ McNair, AD. *The Law of Treaties: British Practice and Opinions* (1938) 40. Cf Smith, TB. «The Union of 1707 as fundamental law» (1957) Public Law 99, 99: «Els regnes separats d'Anglaterra i Escòcia es van fusionar en el nou Estat de la Gran Bretanya, i van deixar d'existir com a entitats amb finalitats de dret públic internacional.»

¹⁴⁶ [1953] SC 396, 411.

¹⁴⁷ 16 de juny de 1373, 1 BSP 462.

¹⁴⁸ Parry, C. i Hopkins, C. *An Index of British Treaties, 1101-1968* (1970), 18.

d'Irlanda, abans de ser-ne colònia, en virtut de la Llei (Gran Bretanya) de la Unió amb Irlanda del 1801 i la Llei (Irlanda) de la Unió del 1800 no va afectar la continuïtat de l'estat. Malgrat la seva similitud amb la unió del 1707, els autors escocesos i anglesos van estar d'acord a veure la incorporació d'Irlanda no com la creació d'un nou estat, sinó com una agregació sense conseqüències en el dret internacional.

37. Als efectes d'aquest informe, no cal optar per cap d'aquests dos punts de vista sobre la unió del 1707. Independentment de si Anglaterra es va dissoldre també arran de la unió, Escòcia, certament, es va dissoldre com a subjecte de dret internacional, bé per la seva fusió amb una Anglaterra ampliada i amb un altre nom o bé per la fundació d'un estat completament nou.
38. Per tant, és erroni parlar d'Escòcia (o, de la mateixa manera, d'Anglaterra, de Gal·les, d'Irlanda del Nord o de l'illa de la Gran Bretanya) com si es tractés d'una entitat que ja té personalitat internacional per dret propi o algun altre estatus internacional pertinent, independentment del que l'estat pot tenir com a subjecte de dret intern del Regne Unit.
39. També pot ser erroni parlar de la dissolució de la «unió» efectuada arran de la incorporació d'aquests territoris: sigui quina sigui la seva posició històrica o política o en el dret intern, en dret internacional la posició del Regne Unit no és necessàriament diferent de la d'un estat format d'una altra manera que arran d'una «unió». (Aquest punt prossegueix a continuació amb el debat de si Escòcia podria revertir a l'Estat escocès anterior al 1707.)

(b) Si el Tractat de la Unió té fonament en dret internacional

40. Malgrat el nom, no és clar que el Tractat de la Unió tingués i tingui fonament com a tractat en dret internacional. Certament va ser una negociació entre Anglaterra i Escòcia, i s'hi van referir posteriorment com a «tractat» en totes dues lleis de la Unió. No obstant això, el Parlament Escocès, en la promulgació de la Llei escocesa de la Unió, n'esmenà unilateralment les disposicions. Per tant, és poc probable que constituís un tractat en si mateix.
41. Smith ha argumentat que encara que el Tractat de la Unió en si mateix només és una «acta de negociacions» entre els comissionats, que el Parlament Escocès més tard va debatre i modificar, el subsegüent «procés d'intercanvi de lleis entre els dos parlaments» constitueix un tractat, tot i que es va concloure d'una manera poc ortodoxa. Des d'aquesta perspectiva, la Llei escocesa de la Unió, en disposar que cap dels seus articles no seria vinculant fins que no fos ratificat per la reina Anna amb l'autorització del

Parlament d'Anglaterra, era, en efecte, «l'oferta dels termes del Tractat per la reina d'Escòcia en seu parlamentària a la reina d'Anglaterra en seu parlamentària», i l'acceptació del domini de la reina Anna d'Anglaterra, palesat pel fet que s'adoptés l'escut d'Anglaterra, sense que consti cap objecció registrada en el Parlament Escocès quan el Tractat va entrar en vigor.¹⁴⁹

42. Però no cal expressar una opinió concloent sobre si el Tractat o les lleis de la Unió van constituir mai un tractat en el sentit del dret internacional. El punt de vista de Smith era que «dues entitats jurídiques internacionals van desaparèixer el 1707 –les que van subscriure el tractat– i una nova entitat jurídica internacional en va ocupar el lloc», que, encara que potser «lligat al dret constitucional per les condicions de la seva pròpia creació, no podia, segons el dret públic internacional, ser obligat per un tractat del qual no era part».¹⁵⁰ Wicks hi està d'acord:

El requisit que un tractat sigui «regit pel dret internacional» és una mica difícil d'aplicar a l'acord del 1707 pel fet que les parts van deixar d'existir l'1 de maig d'aquell any. No hi va haver mai l'ocasió perquè l'acord es regís pel dret internacional. No obstant això, en realitat no es pot considerar que sigui un obstacle per a l'acord valorat com a «tractat». Tot el propòsit de les complexes negociacions del 1707 consistia a promulgar un acord jurídic entre els dos estats independents d'Anglaterra i Escòcia. Com a tal, es va aprovar legítimament un tractat internacional, encara que fos per a un període molt breu. Atès que les parts van deixar d'existir el maig del 1707, el tractat no ha tingut cap valor jurídic des d'aleshores. Avui el seu significat principal és com a possible origen de la titularitat per al nou estat creat el 1707.¹⁵¹

43. El mateix resultat es desprèn de la possibilitat alternativa, tractada més amunt, que la Gran Bretanya fos la continuadora d'Anglaterra i no pas un nou estat. La Convenció de Viena sobre el dret dels tractats, article 2 (tot i que aquí és anacrònica) defineix «tractat» com un acord «subscrit entre els estats».¹⁵² Si una de les dues parts del tractat va deixar d'existir com a estat el maig del 1707, ja no té fonament en el dret internacional. La situació és, tal vegada, comparable al Tractat de Waitangi, entre el Regne Unit i alguns caps maoris, que des d'un cert punt de vista (no pas indiscutible però que encara pot ser útil per analogia) és un tractat internacional en virtut del qual un estat independent va

¹⁴⁹ Smith. «The Union of 1707 as fundamental law». (1957). *Public Law* 99.

¹⁵⁰ *Ibid.* 106.

¹⁵¹ Wicks, E. «A new constitution for a new state? The 1707 Union of England and Scotland» (2001). 117 *Law Quarterly Review* 109.

¹⁵² 22 de maig de 1969, 1155, UNTS 331.

cedir la seva sobirania.¹⁵³ Aquest punt de vista es basa en la suposició que podria haver estat un tractat i, no obstant això, el sistema constitucional resultant podria ser identificat amb una sola de les dues parts, Anglaterra, en detriment de l'altra –la qual cosa, certament, és possible.

44. D'acord amb el punt de vista que el Tractat i les lleis de la Unió ja no tenen fonament com a tractat, si és que alguna vegada ho van ser, el Parlament aviat va promulgar una legislació que els modificava: la Llei de modificació (Gran Bretanya) de la Unió amb Escòcia, del 1707, que va abolir els consells privats d'Anglaterra i Escòcia i va crear un nou Consell Privat de la Gran Bretanya. Les lleis de la Unió, en l'article IX, havien establert que la reina «pot continuar tenint un Consell Privat a Escòcia [...] fins que el Parlament de la Gran Bretanya consideri convenient de modificar-lo».
45. D'aleshores ençà, el Parlament del Regne Unit ha modificat o derogat moltes altres disposicions de les lleis de la Unió, com ara les que estableixen una representació d'Escòcia al Parlament o d'altres en matèria de religió.
46. En efecte, el 1999, el Govern del Regne Unit va suggerir a la Comissió de Privilegis que el Parlament del Regne Unit tenia «plena sobirania» per a modificar fins i tot els articles de les lleis de la Unió que «s'han dictat perquè restin consolidades per sempre més (per exemple, la creació del Regne Unit, la successió de la monarquia, els tribunals escocesos i l'Església d'Escòcia).»¹⁵⁴ L'existència d'aquestes disposicions «consolidades» és una qüestió de dret constitucional intern i no cal tractar-la aquí. Amb el fet que almenys algunes disposicions puguin ser esmenades pel Parlament del Regne Unit n'hi ha prou per a refermar la conclusió que ni el Tractat ni les lleis de la Unió són vigents actualment com a tractat de dret internacional.¹⁵⁵

¹⁵³ Vegeu Kingsbury, B. «The Treaty of Waitangi: Some international law aspects». En: Kawharu IH (ed.), *Waitangi: Maori and Pakeha Perspectives of the Treaty of Waitangi* (1989), 121.

¹⁵⁴ Cas per al Govern de Sa Majestat, Comissió de Privilegis, setembre del 1999, § 62, www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldselect/ldprivi/106i/106i08.htm.

¹⁵⁵ La Convenció de Viena sobre el dret dels tractats, en l'article 39, disposa: «Hom pot esmenar un tractat per acord entre les parts.» Això no té cap sentit si no queda cap de les parts o si només en queda una.

(2) Possibles conseqüències de la independència d'Escòcia

47. La suposició que si Escòcia esdevé independent serà amb l'acord del Regne Unit no és determinant per a l'estatus d'Escòcia o per a la rUK després de la independència. Les negociacions entre el Regne Unit i Escòcia i les consideracions d'altres estats podrien donar forma a aquest estatus.
48. En general, això també és aplicable en matèria de successions. Els tractats de pau multilaterals que van constituir nous estats els anys 1815, 1919-1923 i 1947 tracten problemes successoris. Per exemple, el Tractat de Saint-Germain-en-Laye¹⁵⁶ va establir les responsabilitats dels estats successors d'Àustria-Hongria amb relació als seus deutes públics. Les declaracions unilaterals també poden ser significatives. Així, quan Egipte i Síria van constituir la República Àrab Unida, el seu ministre d'Afers Exteriors va informar el secretari general de les Nacions Unides que «tots els tractats i els acords internacionals concertats per Egipte o Síria amb altres països continuen tenint validesa dins els límits regionals prescrits quan van ser adoptats, i d'acord amb els principis de dret internacional».¹⁵⁷ Malgrat que aquesta declaració unilateral no podia obligar altres estats, altres estats van acceptar aquesta posició.¹⁵⁸ La continuació com a membre de l'ONU, tot i que certament no és determinant, és un indicador útil per a determinar si altres estats accepten la petició de continuïtat d'un estat o requereixen que s'hi incorpori com a nou estat (com va ser el cas de la República Federal de Iugoslàvia).
49. En dret internacional, hi ha tres possibles resultats de la independència negociada d'Escòcia: (a) un estat que és el continuador del Regne Unit i un nou estat (b) dos nous estats (cap dels quals no és el continuador del Regne Unit, que s'hauria dissolt) i (c) un estat que és el continuador del Regne Unit i un estat que reverteix el seu estatus al de l'Estat escocès anterior al 1707. Analitzem cada possibilitat separatament.¹⁵⁹

(a) Un estat continuador i un nou estat

50. Lògicament, hi ha dues possibilitats: un dels dos, o Escòcia o la rUK, podria ser considerat l'estat continuador del Regne Unit, i l'altre seria considerat un nou estat. Però la primera possibilitat no es pot tenir en compte seriosament. És evident, sense cap més

¹⁵⁶ 10 de setembre de 1919, 226 CTS 8, art. 203.

¹⁵⁷ Comissió de Dret Internacional YBK 1958/II, 77.

¹⁵⁸ Vegeu *Brownlie's Principles* (8^a ed., 2012), 424-425.

¹⁵⁹ No se suggereix (i segons la nostra opinió no es pot suggerir) que els vincles existents entre Anglaterra, Gal·les i Irlanda del Nord es veurien afectats per la independència d'Escòcia.

aclariment, que cap dels factors pertinents per a discutir la continuïtat d'un estat no hi compta a favor. Per tant, ens centrarem en la possibilitat que la rUK –integrada per Anglaterra, Gal·les i Irlanda del Nord– sigui l'estat continuador del Regne Unit, i una Escòcia independent sigui un nou estat. Aquesta és la posició del Govern del Regne Unit i la posició per a la qual se'ns ha demanat l'informe.

51. Situacions en què un dels estats existents després de la secessió o la independència negociada és considerat l'estat continuador són les més comunes en la pràctica dels estats. Les considerem cronològicament i després traurem algunes conclusions preliminars sobre la probabilitat per al mateix resultat si Escòcia esdevé independent.
52. En general, la pràctica dels estats mostra que la continuïtat depèn dels criteris per a la condició d'estat: un estat és el mateix si es tracta del que es pot considerar una mateixa unitat independent territorial i de govern en un moment determinat, tot i els canvis en la població, el territori o el sistema de govern.¹⁶⁰

(I) La pràctica dels estats

53. La presumpció de continuïtat, tot i una modificació territorial dràstica, és evidenciada per les potències imperials que han perdut territori –incloent-hi el mateix Regne Unit, la continuïtat del qual no s'ha posat en dubte malgrat la seva pèrdua, no d'un sinó de dos imperis mundials. De la mateixa manera, Turquia va ser considerada la continuadora de l'Imperi Otomà després del 1918.¹⁶¹ La continuïtat de França no es va posar en dubte, malgrat la pèrdua d'Algèria, que, a diferència d'altres territoris més definitivament colonials, havia estat assimilada a la França metropolitana, si més no d'acord amb la legislació francesa. En la seva major part, però, els casos colonials o quasicolonials tenen poca importància aquí, ja que Escòcia (a diferència d'Austràlia, el Canadà, l'Índia i altres antics territoris britànics) és part del Regne Unit metropolità i no pas una colònia.
54. Arran de la partició de l'Índia britànica el 1947, el Domini de l'Índia va ser tractat com la mateixa entitat, i el Pakistan, com un nou estat, encara que hi planen dubtes sobre si l'Índia britànica ja s'havia convertit en un estat independent abans de la partició i havia deixat de ser un territori colonial encara subordinat al Regne Unit.
 - 54.1 Després de la partició, el Domini de l'Índia va conservar la major part del territori i de la població de l'Índia britànica i va

¹⁶⁰ Vegeu, a més, Crawford (2ª ed., 2006), 667-672.

¹⁶¹ *Ottoman Debt Arbitration* (1925) 3 ILR 42; *Roselius & Co v Karsten & Turkish Republic* (1926) 3 ILR 35.

continuar sent membre fundador de les Nacions Unides. Però el Pakistan (després d'haver reclamat que n'havia de ser membre automàticament) va sol·licitar ser-ne membre de ple dret el 15 d'agost de 1947.¹⁶²

54.2 El Govern de l'Índia britànica, tot i que era constitucionalment diferent del del Regne Unit, estava subordinat al Consell de Ministres i al Parlament del Regne Unit, com a mínim fins a l'intercanvi d'ambaixadors que va tenir lloc uns mesos abans de la independència manifesta (i la partició) el 1947, i entre els membres fundadors de l'ONU aquest era un estatus anòmal.¹⁶³ *Opinions en contra: Murarka contra Buckrack Bros*, en el Tribunal Provincial d'Apel·lacions dels EUA, va afirmar que l'intercanvi d'ambaixadors havia «produït com a mínim un reconeixement *de facto*, si més no. A tots els efectes, aquests actes constituïen un ple reconeixement del Govern provisional de l'Índia en un moment en què les relacions de l'Índia amb la Gran Bretanya estaven en procés d'extinció».¹⁶⁴

55. La separació de Singapur de Malàisia el 1965 és un cas més clar. Malàisia va conservar la seva identitat internacional i va continuar sent membre de l'ONU, i Singapur hi va ser admès com a nou estat.¹⁶⁵ Això va ser en virtut d'un acord de separació que es refereix a Singapur com «un estat independent i sobirà i una nació separada i independent de Malàisia i reconegut com a tal pel Govern de Malàisia».¹⁶⁶ L'acord de separació comportà la continuïtat de Malàisia.

56. Després de la separació de Bangla Desh del Pakistan, la resta del territori, que comprenia l'antic Pakistan Occidental, també va ser considerat l'estat continuador.

56.1 El març del 1971, el Govern del Pakistan va suspendre l'Assemblea Nacional –en què un partit polític del Pakistan Oriental, la Lliga Awami, havia obtingut la majoria absoluta– i va implantar la llei marcial al Pakistan Oriental. El mes següent, la Lliga Awami va proclamar la independència de Bangla Desh en el territori abans integrat al Pakistan Oriental. Al final de la subsegüent guerra indo-pakistanesa, la Lliga Awami va obtenir el control substancial d'aquell territori. Entre el final de la guerra i el febrer del 1972, vint-i-vuit

¹⁶² (1947-1948) *UNYB* 39-40. Va ser admès el 30 de setembre de 1947: SC Res 29 (1947); GA Res 108 (1947).

¹⁶³ Vegeu Crawford (2^a ed., 2006), 366-367. Cf. la independència del Senegal de l'anteriorment constituïda Federació de Mali: vegeu *ibíd.* 392.

¹⁶⁴ *Murarka v Buckrack Bros* (1953) 20 ILR 53.

¹⁶⁵ SC Res 213 (1965); GA Res 2010 (1965).

¹⁶⁶ Acord relatiu a la separació de Singapur de Malàisia com a estat independent i sobirà, 7 d'agost de 1965, 563, UNTS 89. 28. Vegeu, a més, Crawford (2^a ed., 2006), 392-393.

estats van reconèixer Bangla Desh.

56.2 Aquest va ser un cas concret de secessió –forçada i unilateral– i no pas una independència negociada. Això pot haver contribuït a l'acceptació de la resta del Pakistan com a estat continuador: les seves institucions no havien canviat substancialment, i va conservar la major part del territori de l'estat predecessor. Aquests factors poden haver estat especialment significatius en aquest cas, ja que, excepcionalment, el Pakistan era la unitat més petita de població, tot i que per poca diferència: el 1975 tenia una població de 68.483.000 habitants, mentre que la de Bangla Desh era de 70.582.000.¹⁶⁷

56.3 El Pakistan va continuar sent membre de l'ONU, mentre que finalment Bangla Desh hi va ser admès, com a estat diferent, el 17 de setembre de 1974.¹⁶⁸

57. Un exemple especialment pertinent de la pràctica dels estats és la dissolució de l'URSS, el 1990-1991. Diverses de les seves antigues repúbliques constituents, que comprenien una part significativa –encara que no la majoria– del territori soviètic, van esdevenir nous estats independents. La unitat més gran, la Federació de Rússia, després de la incertesa inicial, va ser considerada la que continuava la personalitat jurídica de la Unió Soviètica. Aquest exemple il·lustra diverses consideracions.¹⁶⁹

57.1 Des del punt de vista polític, era indiscutible que l'URSS s'havia dissolt: el Protocol de Minsk entre Rússia, Bielorússia i Ucraïna va declarar que «la Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques deixa d'existir com a subjecte de dret internacional i realitat geopolítica»;¹⁷⁰ el Protocol d'Alma-Ata entre Rússia i altres deu antigues repúbliques soviètiques, que «amb la creació de la Comunitat d'Estats Independents, l'[URSS] deixa d'existir».¹⁷¹ Encara que alguns autors del moment ho van considerar determinant,¹⁷² retrospectivament ha quedat clar que no ho és: l'extinció política d'un estat no s'estén

¹⁶⁷ Aquest és el primer any des de la independència de Bangla Desh del qual hi ha disponibles estadístiques de les Nacions Unides sobre població. També s'hi pot veure que el que avui és Bangla Desh, el 1970 tenia una població superior a la de la resta del Pakistan: esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm. El Pakistan fins i tot ha superat Bangla Desh en població.

¹⁶⁸ SC Res 351 (1974); GA Res 3203 (1974).

¹⁶⁹ Crawford (2ª ed., 2006), 676-678.

¹⁷⁰ Protocol de Minsk, 13 de desembre de 1991, 31 ILM 143, 3.

¹⁷¹ Protocol d'Alma-Ata (Rússia, Ucraïna, Bielorússia, Moldàvia, Azerbaidjan, Armènia, Kazakhstan, Tadjikistan, Kirguizistan, Turkmenistan, Uzbekistan), 8 de gener de 1992, 31 ILM 148, 149.

¹⁷² Per exemple, Blum YZ, «Russia takes over the Soviet Union's seat at the United Nations» (1992) 3 EJIL 354; vegeu, a més, Crawford (2ª ed., 2006), 677, n. 41.

necessàriament a l'àmbit jurídic. Així, com assenyala Shaw, «és clar en totes les circumstàncies» que la posició expressada en aquests instruments va ser «una declaració essencialment política no adoptada per cap de les parts interessades o per tercers estats, que constitueix una proclamació de dissolució per a evitar reclamacions de continuïtat per part de Rússia».¹⁷³

57.2 El 24 de desembre de 1991, Rússia va escriure al secretari general de les Nacions Unides, la qual cosa demostra la importància, a la pràctica, de la posició adoptada per l'Estat mateix de constituir l'estat continuador d'una unió aparentment dissolta:

La Federació de Rússia (RSFSR) continua a la Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques, adherida a les Nacions Unides, fins i tot en el Consell de Seguretat i els altres òrgans i organismes del sistema de les Nacions Unides, amb el suport dels països de la Comunitat d'Estats Independents. En aquest sentit, em demano si s'hauria d'emprar el nom de «Federació de Rússia» a les Nacions Unides en lloc del nom [URSS]. La Federació de Rússia manté la plena responsabilitat de tots els drets i obligacions de l'URSS en virtut de la Carta de les Nacions Unides, incloses les obligacions financeres.¹⁷⁴

57.3 Les antigues repúbliques soviètiques recentment independitzades van acceptar aquesta posició, i cap altre estat no s'hi va oposar. La posició del Regne Unit, per exemple, va ser que «no calia tornar a acreditar [l'ambaixador del Regne Unit a la Unió Soviètica], que tot just acabava d'esdevenir el representant permanent de l'estat que continuava, és a dir, de Rússia».¹⁷⁵

57.4 Les Comunitats Europees (CE) van declarar que «els drets i les obligacions internacionals de l'antiga URSS, inclosos els de la Carta de les Nacions Unides, continuarien sent exercits per Rússia» i van acollir «amb bona voluntat que el Govern de Rússia acceptés aquests compromisos i responsabilitats».¹⁷⁶ Aquest és, sens dubte, un argument consistent, amb dues possibilitats: que Rússia era l'estat continuador de l'URSS o que es tractava d'un nou estat, el qual va ser, però, el successor en l'assumpció dels drets i obligacions de l'extinta URSS. Però, en general, s'accepta

¹⁷³ Shaw. «State succession revisited» (1994), 5 Finnish YBIL 34, 49-50.

¹⁷⁴ Doc (ONU) 1991/RUSSIA, apèndix, 24 de desembre de 1991, 31 ILM 138.

¹⁷⁵ Declaració del subsecretari adjunt d'Estat, FCO, Documents Parlamentaris, 1991-1992, Document 21-II, 197, 15 de gener de 1992 (1992), 63 BYIL 652.

¹⁷⁶ Declaració de les Comunitats Europees, 23 de desembre de 1991, CE Bull 12, 121 (1991).

que Rússia va ser, de fet, l'estat continuador. L'acceptació d'altres estats de la reclamació en aquest sentit va ser ràpida i no es va qüestionar.

57.5 El resultat fou que Rússia va succeir l'URSS com a membre de l'ONU, inclosa la seva condició de membre permanent del Consell de Seguretat.

57.6 Les altres antigues repúbliques soviètiques van ingressar per separat a les Nacions Unides el 1991 i el 1992, amb l'excepció de Bielorússia i Ucraïna. D'una manera anòmla, la República Socialista Soviètica de Bielorússia i la República Socialista Soviètica d'Ucraïna (com l'Índia britànica) ja n'havien esdevingut membres originals el 1945, tot i ser repúbliques constituents de l'URSS. Després de la independència, simplement van notificar a l'ONU els canvis de nom. No obstant això, no s'ha examinat amb consistència la continuïtat d'aquests estats amb relació a les entitats anteriors: des del 1991 tots dos s'han adherit als tractats dels quals sembla que ja eren part. Per exemple, estaven inclosos com a part de la Convenció de Nova York el 1958.¹⁷⁷

58. Un cas de secessió unilateral que més tard va ser acceptada per l'estat predecessor és el d'Eritrea. El 1962 Etiòpia havia abolit un acord federal amb l'antiga colònia italiana d'Eritrea, aprovat sota els auspicis de les Nacions Unides el 1952. Després d'una campanya militar per la independència que va durar molts anys, el Front Popular d'Alliberament d'Eritrea va contribuir a enderrocar el règim militar d'Addis Abeba. El subsegüent Govern de transició d'Etiòpia va acceptar el dret d'Eritrea a l'autodeterminació. En un plebiscit el 1993, el 99,8% va votar a favor de la independència d'Eritrea. El nou estat d'Eritrea va ser admès a l'ONU aquell mateix any, amb el suport del Govern de Transició d'Etiòpia.¹⁷⁸ Etiòpia va continuar sent membre de l'ONU.¹⁷⁹

59. Un altre cas recent és la dissolució de la Unió d'Estats de Sèrbia i Montenegro (Sèrbia-Montenegro) el 2006. Es va regir per una Carta Constitucional aprovada el 2002. L'article 2 establia que es «basava en la igualtat dels dos estats membres». L'article 60 tractava expressament de «la separació de la Unió dels Estats». S'hi establien uns requisits determinats per a la separació, un dels quals era un referèndum, i s'hi declarava:

En el cas de la separació de Montenegro de la unió d'estats de Sèrbia i Montenegro, els instruments internacionals

¹⁷⁷ Convenció de Nova York, 10 de juny de 1958, 330 UNTS 3.

¹⁷⁸ SC Res 828 (1993); GA Res 47/230 (1993).

¹⁷⁹ Vegeu Crawford (2^a ed., 2006), 402-403.

relatius a la República Federal de Iugoslàvia, en particular la Resolució 1244 del Consell de Seguretat de l'ONU [sobre la presència internacional a Kosovo], es refereixen i s'apliquen íntegrament a Sèrbia com a successora.

Un estat membre que implanta aquest dret no hauria d'heretar el dret de la personalitat internacional i totes les qüestions discutibles s'haurien de regular separatament entre l'estat successor i el nou estat independent.

Si tots dos estats membres voten per un canvi en el seu estatus respecte d'estat o per la independència en un procés de referèndum, totes les qüestions discutibles s'haurien de regular en un procediment de successió com en el cas de l'antiga República Socialista Federativa de Iugoslàvia.¹⁸⁰

60. El terme «estat successor» pot ser confús. La seva juxtaposició amb «nou estat independent» i l'afirmació que l'estat que se separa de Sèrbia-Montenegro «no hauria d'heretar el dret a la personalitat internacional» suggereix que s'espera que l'«estat successor» sigui el continuador de la personalitat jurídica de Sèrbia-Montenegro. És a dir, la intenció de la Carta Constitucional sembla haver estat que la unitat que no s'ha separat de Sèrbia-Montenegro en sigui l'estat continuador.
61. Si Sèrbia s'hagués acollit al procediment, podria posar-se en dubte que Montenegro, molt més petit, hagués estat l'estat continuador. Però va ser Montenegro qui es va acollir al procediment de referèndum i es va separar. La posició adoptada per tots els estats implicats va ser que Sèrbia fos l'estat continuador. El 5 de juny de 2006, dos dies després que Montenegro declarés la independència, el Parlament de Sèrbia va aprovar una declaració «sobre les obligacions de les autoritats públiques de la República de Sèrbia com a estat continuador de la identitat estatal i jurídica de la Unió d'Estats de Sèrbia i Montenegro».¹⁸¹ Va continuar sent membre de l'ONU, i Montenegro hi va ser admès per dret propi.¹⁸²
62. L'exemple més recent de la continuïtat d'un estat malgrat la secessió és el que va seguir a la independència del Sudan del Sud. Com en el cas d'Eritrea, després d'anys de guerra, el 2011 es va fer un referèndum que va portar el país a la independència. El nou

¹⁸⁰ Carta constitucional de la Unió d'Estats de Sèrbia i Montenegro. Hi ha una versió en anglès disponible al lloc web del Ministeri d'Afers Exteriors de Sèrbia:

www.mfa.gov.rs/Facts/const_scg.pdf.

¹⁸¹ Citada en «Republic of Serbia: Compliance with obligations and commitments and implementation of the postaccession co-operation programme». 18 de desembre de 2006, CoE Doc G/Inf(2006)15, wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1068027.

¹⁸² SC Res 1691 (2006); GA Res 60/264 (2006).

estat va ser admès com a membre per separat de l'ONU, mentre que el Sudan va continuar sent-ne membre.¹⁸³ Com Eritrea, el nou estat constituïa una minoria del territori i de la població de l'estat predecessor.

63. Casos com el de Corea –comparable d'una manera superficial, a primera vista, amb la República Democràtica Popular de Corea (Corea del Nord), és un estat independent format per la secessió de la República de Corea (Corea del Sud)– es van complicar per les reclamacions que competien pel mateix territori i que aquí tenen poca rellevància com a pràctica dels estats.¹⁸⁴
64. A continuació es tracta un altre cas en què la pràctica fa més difícil d'escatir quin és l'estat continuador, que és el cas de la dissolució de Txecoslovàquia.

(ii) L'aplicabilitat a Escòcia i a la resta del Regne Unit

65. Hi ha un exemple més de pràctica dels estats que té rellevància directa per al Regne Unit: la separació dels vint-i-sis comtats d'Irlanda el 1922 per a formar l'Estat Lliure d'Irlanda, que va ser tractada com un canvi en el territori en comptes d'una ruptura en la continuïtat del Regne Unit. No hi ha cap indicació en l'Acord per a un Tractat entre la Gran Bretanya i Irlanda del 6 de desembre de 1921¹⁸⁵ que qualsevol de les parts qüestionï la continuïtat del Regne Unit; per contra, sembla haver estat la premissa perquè la personalitat del Regne Unit tingui continuïtat sense interrupció.
66. En aquest cas, l'estat, finalment, va canviar de nom –de *Regne Unit de la Gran Bretanya i Irlanda* a *Regne Unit de la Gran Bretanya i Irlanda del Nord*– encara que no va ser fins al cap de cinc anys, amb la Llei (Regne Unit) de títols reials i parlamentaris, del 1927.¹⁸⁶
67. Hi ha molts altres exemples que suggereixen que aquests canvis de nom no són remarcables.¹⁸⁷ Dels casos anteriors, Rússia i Sèrbia, van ser tractats com estats continuadors, tot i haver canviat de nom, ja que havien estat la unitat més àmplia d'un acord federal. L'exemple del 1922 suggereix que no té conseqüències per a la continuïtat d'un estat, de la mateixa manera que passaria amb la independència d'Escòcia si la rUK

¹⁸³ SC Res 1999 (2011); GA Res 65/308 (2011).

¹⁸⁴ Vegeu Crawford (2ª ed., 2006), 466-472.

¹⁸⁵ Disponible a: multitext.ucc.ie/d/Articles_of_Agreement_as_signed_6_December_1921.

¹⁸⁶ El canvi estava implícit en la Llei, i no era exprés: art. 2.1 estableix «en endavant el Parlament serà conegut i anomenat *el Parlament del Regne Unit de la Gran Bretanya i Irlanda del Nord*»; art. 2.2 estableix que «en totes les lleis aprovades i en els documents públics emesos a partir de l'aprovació d'aquesta llei, l'expressió "Regne Unit" s'entén, llevat que el context requereixi el contrari, com *la Gran Bretanya i Irlanda del Nord*».

¹⁸⁷ Vegeu Crawford (2ª ed., 2006), 680 n 54.

decidís conservar els mots «Gran Bretanya i Irlanda del Nord» en el nom en comptes de canviar-lo per, posem per cas, «Anglaterra, Gal·les i Irlanda del Nord».

68. La pràctica dels estats que acabem de veure també és indicativa que la independència d'Escòcia podria tenir el mateix resultat per al Regne Unit que va tenir l'Estat Lliure d'Irlanda el 1922. En podem extreure diverses conclusions sobre quins factors influeixen en la continuïtat d'un estat:

68.1 En gairebé tots els casos esmentats abans, l'estat continuador va ser la unitat que va mantenir la major part de la població i del territori de l'estat predecessor. Això és cert per al Domini de l'Índia, Malàisia, Rússia, Etiòpia, Sèrbia i el Sudan. L'excepció és l'antic Pakistan Occidental, el territori del qual era més gran, però el nombre de població era inferior a la de Bangla Desh en la data de la secessió. La diferència en el nombre de població va ser, però, relativament escassa, i el Govern central s'hi va basar, i va predominar el Pakistan Occidental.

68.2 En tots els casos esmentats abans, l'estat continuador va mantenir de manera substancial les mateixes institucions de govern que l'estat predecessor. Sens dubte, Rússia i Sèrbia en són novament excepcions parcials en tant que les constitucions de la Unió Soviètica i Sèrbia-Montenegro no van tenir continuïtat. No obstant això, no se suggereix que totes les institucions de govern hagin de tenir continuïtat –per contra, fins i tot l'enderrocament d'un sistema de govern arran d'una revolució no afecta la continuïtat d'un estat.¹⁸⁸ La continuïtat de les institucions de govern només és un indicador. Però això dóna lloc a una presumpció especialment sòlida de la continuïtat d'un estat. De fet, probablement això explica la continuïtat de la República Federal d'Alemanya, arran de la unificació alemanya del 1990: la República Federal d'Alemanya (RFA) i la República Democràtica Alemanya (RDA) no es van fusionar en un únic nou estat, sinó que els *länder* que abans constituïen la República Democràtica Alemanya (més Berlín) van esdevenir part de la República Federal d'Alemanya en virtut de la constitució vigent.¹⁸⁹ Hi acostuma a haver el mateix punt de vista pel que fa a l'ampliació de Sardenya - el Piemont mitjançant l'assimilació d'altres estats italians fins a esdevenir el Regne d'Itàlia durant el Risorgimento de 1848-1870: la constitució

¹⁸⁸ Vegeu ibíd. 678-680.

¹⁸⁹ Papanfuss, D. «The fate of the international treaties of the GDR within the framework of German unification». (1998) 92 AJIL 469, 487.

de Sardenya va continuar vigent durant tot aquest període.¹⁹⁰

68.3 En els casos d'independència pacífica negociada (Singapur de Malàisia i Montenegro de Sèrbia-Montenegro), les parts van negociar els termes de la successió de l'estat que expressament o tàcitament es va identificar com a estat continuador.

68.4 En els altres casos, les posicions del Pakistan, Rússia, Etiòpia i el Sudan com a continuadors de la identitat dels estats predecessors respectius no va ser qüestionada pels estats que se'n van separar, ni per altres estats, ni tampoc pels òrgans de les Nacions Unides. Fins i tot en el cas del Domini de l'Índia, tot i que el Pakistan inicialment va reclamar de continuar automàticament sent membre de l'ONU en el lloc de l'Índia britànica, no va dur aquesta reclamació a la pràctica i va sol·licitar ser membre de ple dret de l'ONU.

68.5 En tots els casos anteriors, l'estat continuador va poder ser el continuador de l'estat predecessor com a membre de l'ONU, mentre que el nou estat va presentar una nova sol·licitud d'adhesió a l'ONU.

69. Tots aquests factors compten a favor perquè la rUK esdevingui l'estat continuador del Regne Unit: si Escòcia esdevingués independent, la rUK mantindria prop del 92% de la població del Regne Unit, més de dos terços del seu territori, i les seves principals institucions de govern, perquè el Parlament del Regne Unit, el Tribunal Suprem del Regne Unit i els ministeris tenen la seu a Londres. El precedent de la separació de la major part d'Irlanda també indica que el Regne Unit podria superar una altra pèrdua de territori comparable, independentment de si canviés de nom (o de bandera) pel fet de reconèixer la pèrdua d'Escòcia.

70. A parer nostre, se suposa que el pes de l'opinió internacional es decantaria a favor de reconèixer la rUK com a estat que continua. El Ministeri d'Afers Exteriors i de la Commonwealth va escriure en el seu memoràndum a la Comissió d'Afers Exteriors que el «pes aclaparador de precedents internacionals suggereix que [la rUK] continuaria exercint els drets i les obligacions internacionals de l'actual Regne Unit, ja que una Escòcia independent seria un nou estat» i que el Govern del Regne Unit «considera que aquesta situació seria reconeguda per la comunitat internacional».¹⁹¹ Estem d'acord amb aquesta opinió.

¹⁹⁰ Vegeu Marek, K. *Identity and Continuity of States in Public International Law* (1955), 191–198; Crawford (2^a ed., 2006), 673.

¹⁹¹ L'informe escrit de l'Oficina d'Afers Exteriors i de la Commonwealth (SCO 8), Comissió d'Afers Exteriors, d'investigació sobre les implicacions de la política exterior de i per a una Escòcia independent, 24 de setembre de 2012, § 9, www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaaff/writetv/643/contents.htm.

(b) Dos nous estats

71. Això no obstant, s'han de considerar breument les alternatives. En una situació hipotètica, l'estat predecessor es dissoldria i es crearien dos estats totalment nous. Ni Escòcia ni la rUK serien l'estat continuador del Regne Unit; la legislació sobre la successió d'un estat, subjecta a negociacions, determinaria de quins drets i obligacions de l'antic Regne Unit són successors cada un dels dos nous estats.
72. No sempre és clar que aquestes situacions entrin en aquesta categoria. No hi va haver consens en la pràctica judicial o dels tractats, per exemple, sobre l'estatus de les dues parts que anteriorment constituïen la monarquia dual d'Àustria i Hongria (Àustria-Hongria) quan es van separar després de la Primera Guerra Mundial. El Tractat de Saint-Germain-en-Laye amb Àustria i el Tractat de Trianon amb Hongria¹⁹² van significar la continuïtat d'Àustria i Hongria amb les respectives antigues parts constituents d'Àustria-Hongria. Però si, com argumenta Marek, les parts constituents no havien tingut caràcter internacional independent abans del 1918, aquesta continuïtat no era possible.¹⁹³
73. Sovint s'esmenten dos exemples com els casos més clars de dissolució d'un estat predecessor en nous estats, cap dels quals és l'estat continuador: Txecoslovàquia, el 1992-1993, i la República Socialista Federativa de Iugoslàvia (RSFI) i els seus estats successors de la dècada dels anys noranta.

(i) La pràctica dels estats: Txecoslovàquia

74. La República Federal de Txèquia i Eslovàquia (Txecoslovàquia) va deixar d'existir la mitjanit del 31 de desembre de 1992, no sobre la base d'un plebiscit o referèndum, sinó únicament de la legislació. El Ministeri d'Afers Exteriors de Txecoslovàquia havia anunciat que «la República Federal de Txèquia i Eslovàquia [Txecoslovàquia] deixarà d'existir el 31 de desembre de 1992, també com a membre de les Nacions Unides».¹⁹⁴ Es van crear dos nous estats en el seu antic territori, la República Txeca i Eslovàquia, els quals immediatament van sol·licitar l'adhesió als organismes internacionals i van ser admesos a les Nacions Unides

¹⁹² 4 de juny de 1920, 6, LNTS 188.

¹⁹³ Marek 61 (1955), 199-236; vegeu, a més, Crawford (2ª ed., 2006), 675 n. 36.

¹⁹⁴ Citat en: Scharf MP. «Musical chairs: The dissolution of states and membership in the United Nations». (1995), 28 *Cornell ILJ* 29, 65 n. 192.

el gener del 1993.¹⁹⁵

75. Una part substancial de les obligacions dels tractats es va mantenir després de l'extinció de Txecoslovàquia. Els primers ministres dels dos nous estats van escriure al primer ministre del Regne Unit que «els tractats i acords vigents signats entre el Regne Unit i [Txecoslovàquia] continuaven vigents» entre el Regne Unit i els estats respectius.¹⁹⁶
76. Cal destacar d'aquesta situació que la dissolució de Txecoslovàquia es va dur a terme amb el consentiment de tots dos nous estats, cap dels quals no va reclamar continuar mantenint-ne la identitat. Ni sembla que cap altre estat en qüestionés la dissolució. Això mostra una vegada més la importància de les reclamacions de la continuïtat d'un estat i de la conformitat d'altres estats.
77. Això és especialment cert si tenim en compte que podria haver estat un resultat diferent en el cas que no hi hagués hagut acord. La República Txeca va mantenir el 66% de la població de Txecoslovàquia, el 62% del seu territori i el 71% dels seus recursos econòmics.¹⁹⁷ Malenovsky suggereix que només va ser l'acord entre les dues exrepúbliques constituents el que va establir la dissolució de Txecoslovàquia i que la situació podria haver estat definida com una secessió d'Eslovàquia,¹⁹⁸ que hauria estat coherent amb els factors que indiquen la continuïtat exposada més amunt.
78. Així que Txecoslovàquia no s'ha de prendre en detriment de la presumpció general a favor de la continuïtat d'un estat malgrat els canvis en el territori. El resultat de la seva dissolució va dependre d'un acord. Això serveix per a refermar la importància de les negociacions en la predeterminació de les conseqüències de la independència.

(ii) La pràctica dels estats: la República Socialista Federativa de Iugoslàvia

79. Fins al 1991 la República Socialista Federativa de Iugoslàvia estava integrada per sis repúbliques constituents. Eslovènia va declarar la independència el 25 de juny de 1991, i Croàcia ho va fer l'endemà. Altres dos membres van fer el mateix durant la guerra subsegüent: Macedònia, el 25 de setembre de 1991, i

¹⁹⁵ SC Res 800 i 801 (1993); GA Res 41/221 i 47/222 (1993).

¹⁹⁶ (1994), BYIL 587.

¹⁹⁷ Williams, PR. «State succession and the international financial institutions: political criteria v. protection of outstanding financial obligations». (1994), 43 ICLQ 776, 785.

¹⁹⁸ Malenovsky, J. «Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie». (1993), 39 AFDI 305, 317-318.

Bòsnia-Hercegovina, el 3 de març de 1992.¹⁹⁹ Les dues repúbliques restants, Sèrbia i Montenegro, van aprovar una nova constitució amb el nom de República Federal de Iugoslàvia (RFI) i el 27 d'abril de 1992 van declarar que la República Federal de Iugoslàvia «continua[va] l'Estat, la personalitat jurídica internacional i la política de la República Socialista Federativa de Iugoslàvia».²⁰⁰

80. La qüestió de si la República Federal de Iugoslàvia era de fet l'estat continuador de la República Socialista Federativa de Iugoslàvia va continuar sent controvertida fins al 2000.²⁰¹

81. La República Federal de Iugoslàvia es va basar en diversos factors per defensar la seva posició:

81.1 Sèrbia i Montenegro constituïen la part més important de la població i del territori (tot i que no la major part) i el nucli històric i geogràfic de la República Socialista Federativa de Iugoslàvia.

81.2 La independència de les altres quatre repúbliques no es va produir simultàniament, sinó per mitjà d'una sèrie de separacions respecte de l'estat predecessor que van fer que Sèrbia i Montenegro quedessin com les parts constituents que en restaven.

81.3 La República Federal de Iugoslàvia controlava totes les delegacions de l'antiga República Socialista Federativa de Iugoslàvia a l'estranger, tret d'una.

81.4 L'antiga República Socialista Federativa de Iugoslàvia com a membre de l'ONU (que la República Federal de Iugoslàvia reclamava de continuar) no es considerà dissolta, la bandera de la República Socialista Federativa de Iugoslàvia va continuar onejant a les façanes dels edificis de l'ONU i la República Federal de Iugoslàvia va continuar pagant les contribucions financeres a l'ONU, tot i que va restar exclosa de la participació en els seus òrgans principals.

82. D'altra banda, la República Federal de Iugoslàvia no va signar cap acord de separació amb les altres repúbliques de l'antiga Iugoslàvia, i altres estats hi van plantejar objeccions. El Regne Unit va afirmar que era «un dels estats successors de la

¹⁹⁹ Vegeu Lampe, J. *Yugoslavia as History: Twice There was a Country*. (2^a ed., 2000), esp. 364, 371.

²⁰⁰ Declaració de les assemblees de Sèrbia, Montenegro i la RFI, 27 d'abril de 1992, S/23877, annex, 2 (1992). Citat en: *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina contra Yugoslavia)*. *Provisional Measures*. ICJ Rep 1993, p. 3, 15.

²⁰¹ La República Federal de Iugoslàvia, després d'haver renunciat a la seva pretensió de continuïtat, va canviar el nom pel d'Unió d'Estats de Sèrbia i Montenegro, el 2003. Vegeu Crawford (2^a ed., 2006), 707-714.

[RSFI]». ²⁰² Els òrgans del Govern Federal que representaven la República Socialista Federativa de Iugoslàvia també havien deixat de funcionar. ²⁰³

83. Els òrgans de l'ONU van adoptar posicions lleugerament diferents. El Consell de Seguretat va considerar «que l'Estat abans conegut com a [RSFI havia] deixat d'existir» i que «la reclamació de l'[RFI] de continuar automàticament en el lloc de l'antiga [RSFI] a les Nacions Unides no havia obtingut l'acceptació general». ²⁰⁴ L'Assemblea General es va negar a declarar-ho en termes tan simples, però no va acceptar que la República Federal de Iugoslàvia ocupés automàticament el lloc de la República Socialista Federativa de Iugoslàvia. La Secretaria va adoptar una posició matisada: que «l'única conseqüència pràctica» de la resolució de l'Assemblea General sobre l'RFI, que hauria de sol·licitar ser membre de les Nacions Unides, era que no podia «participar en la tasca de l'Assemblea General». ²⁰⁵
84. La Comissió d'Arbitratge sobre l'antiga Iugoslàvia va declarar, el 29 de novembre de 1991, que «l'[RSFI] està en procés de dissolució» ²⁰⁶, i, el 4 de juliol de 1992, que «ja no existeix». ²⁰⁷
85. El Tribunal Internacional, després de referir-se inicialment a l'estatus de la República Federal de Iugoslàvia a les Nacions Unides com a «*sui generis*» i negar-se a declarar obertament si era l'estat continuador de la República Socialista Federativa de Iugoslàvia, l'any 2000 va considerar que «la posició *sui generis* no podria haver canviat la seva condició de membre», ²⁰⁸ la qual cosa implica –si més no, vist retrospectivament– que la República Federal de Iugoslàvia no va succeir la República Socialista Federativa de Iugoslàvia com a membre de l'ONU. El resultat va ser que entre el 1992 i el 2000, l'estatus de la República Federal de Iugoslàvia a les Nacions Unides continuà sent poc clar, i es podria fer poca llum sobre la seva reclamació de continuïtat, excepte en la mesura que evidencia la resistència d'altres estats a aquesta reclamació.
86. El que va aclarir la situació van ser, en part, les posicions d'altres

²⁰² Telegrama del Ministeri d'Afers Exteriors (FCO), 11 d'abril de 1996, reimprès el (1996) 67 BYIL 719.

²⁰³ Degan, V-D. «Création et disparition de l'État (à la lumière du démembrement de trois fédérations multiethniques en Europe)». (1999). 279 *Recueil des Cours* 199, 285-292; Marek (1955), 153-155.

²⁰⁴ SC Res 757 (1992).

²⁰⁵ Carta de data 29 de setembre de 1992, adreçada al secretari general, al Consell Jurídic, als representants permanents de Bòsnia i Hercegovina i Croàcia davant les Nacions Unides, ONU. Doc A/47/485, annex.

²⁰⁶ Dictamen 1, del 29 de novembre de 1991, 92 ILR 162, 162-163.

²⁰⁷ Dictamen 8, del 4 de juliol de 1992, 92 ILR 199, 202. Vegeu també el Dictamen 9, del 4 de juliol de 1992, 92 ILR 203; i el Dictamen 10, del 4 de juliol de 1992, 92 ILR 206.

²⁰⁸ *Legality of the Use of Force (Serbia and Montenegro v Belgium)*. ICJ Rep 2004, 279, 310.

estats i institucions internacionals i, en part, la mateixa acceptació final de l'RFI. El novembre del 2000 va ser admesa com a membre de les Nacions Unides. L'Acord sobre qüestions de successió, que es va signar el 29 de juny de 2001, va avalar, coherentment amb l'abandonament de la seva reclamació de continuïtat, «la igualtat sobirana dels cinc estats successors de l'antiga [RSFI]».²⁰⁹

87. Dit d'una altra manera: en un cas tan poc clar com el de la dissolució de la República Socialista Federativa de Iugoslàvia, la diferència entre la dissolució de l'estat predecessor i una sèrie de secessions que en deixen el nucli intacte depèn del punt de vista de què es parteixi. En darrera instància, ja que s'ha de prendre una posició, des d'un punt de vista o d'un altre, la percepció de les altres parts pot ser fonamental.
88. El contrast amb la dissolució de l'URSS és total. En tots dos casos es tractava de les unitats constituents de la federació que van declarar la independència i van deixar la unitat o unitats constituents restants intactes i amb el control parcial dels antics òrgans del govern federal. Però Rússia, a diferència de la República Federal de Iugoslàvia, constituïa la major part del territori i de la població de l'estat predecessor, i les altres antigues repúbliques soviètiques i altres estats i organismes internacionals van accedir a la seva reclamació de continuïtat.
89. Un factor que va influir en aquest cas va ser que la República Federal de Iugoslàvia estava immersa en una guerra contra altres estats successors. Si s'hagués reconegut com a continuadora de l'estat enfront de les altres parts bel·ligerants que havien declarat la independència podria haver permès caracteritzar el conflicte com de guerra *civil*. Això podria haver donat un avantatge moral i jurídic davant la percepció d'una guerra *irredemptista*, que es lliurava en el marc de l'estat federal anterior, tots dos obertament amb el seu exèrcit nacional, i amb els que actuaven com a tal, com ara els serbis de Bòsnia-Hercegovina.
90. Aquestes consideracions són irrellevants en situacions d'independència negociada com la prevista per a Escòcia, a la qual, ho esperem fermament, altres estats no s'oposarien.
91. No es pot concloure a partir de la dissolució de la República Socialista Federativa de Iugoslàvia, atesa la sèrie complexa i llarga d'esdeveniments que van succeir abans que la posició s'aclarís, que representa una categoria general dels casos en què un estat predecessor es dissol completament i no deixa cap estat continuador.

²⁰⁹ (2002), 41 ILM 3.

92. De fet, és un exemple més il·lustratiu que el de Txecoslovàquia: en aquest cas, les parts van convenir que l'estat predecessor es dissolgués, mentre que aquí ni tan sols una pretensió de continuïtat tan forta en alguns aspectes com el de la República Federal de Iugoslàvia no era sostenible davant l'oposició tant dels altres estats successors com d'altres estats i organismes internacionals.

(iii) L'aplicabilitat a Escòcia i a la resta del Regne Unit

93. Encara que sembli comparable amb la República Txeca, el cas de la rUK se'n diferencia pel fet que, lluny d'acceptar la dissolució del Regne Unit, en reclamaria la continuïtat. I, encara que sembli comparable amb la República Federal de Iugoslàvia, se'n diferenciaria novament pel fet que no hi ha cap raó òbvia –com un conflicte en què la continuïtat li concediria un avantatge moral o jurídic– perquè altres estats o organismes internacionals en qüestionin la reclamació.
94. La pràctica dels estats en la dissolució dels estats predecessors en dos o més estats completament nous no posa en dubte la conclusió preliminar elaborada més amunt: que la rUK seria considerada l'estat continuador del Regne Unit. Per contra, reforça aquesta conclusió l'assumpció que el Regne Unit podria estar en condicions de negociar els termes de la independència d'Escòcia i que Escòcia i altres estats probablement reconeixrien la reclamació de la rUK de ser el continuador del Regne Unit.

(c) La reversió a l'Estat escocès existent abans del 1707

95. Una Escòcia independent podria ser considerada una continuació de l'Estat escocès anterior al 1707 i no un estat completament nou? I quines conseqüències tindria aquesta consideració per a la rUK? Una base legal per a una reclamació com aquesta podria ser la reversió. Scott, per exemple, escriu que «el Regne Unit es va crear arran del Tractat de la Unió entre Escòcia i Anglaterra. Si una de les parts decideix retirar-se del Tractat, aleshores Escòcia i Anglaterra tornen als seus estatus anteriors com a països independents.»²¹⁰ Tant si el Regne Unit fos l'estat continuador d'Anglaterra com si no ho fos, Escòcia es va dissoldre el 1707, de manera que aquesta possibilitat no pot dependre, segons l'opinió de Scott, del fet que el Regne Unit fos creat pel Tractat de la Unió.
96. L'autoritat sobre reversió en el dret internacional no és una cosa senzilla. El terme té diversos significats, alguns dels quals els podem deixar de banda perquè són inaplicables:²¹¹

²¹⁰ Scott, P. *Scotland in Europe: Dialogue with a Sceptical Friend*. (1992), 41-42.

²¹¹ Vegeu Crawford (2^a ed., 2006), 695-699.

- 96.1 *Reversió* es pot referir a un dret de reversió per un tractat, que segons Scott es podria entendre que hi és implícit. Però ja hem afirmat que el Tractat i les lleis de la Unió ja no tenen cap rellevància en dret internacional. I, en tot cas, no hi ha un dret explícit a la reversió. L'article 1, de fet, estableix el contrari: que Anglaterra i Escòcia «seran [...] per sempre després d'haver-se unit en un únic Regne».
- 96.2 Es pot referir a la reversió dels enclavaments territorials com ara Kowloon o la Zona del Canal de Panamà. Es podria considerar si la rUK desitja mantenir els seus drets en un enclavament dins del que ara és Escòcia (com la base naval a Faslane).
- 96.3 Es pot referir al denominat *postlimini*. És per analogia amb el principi jurídic romà de la reintegració de les persones o els béns al seu estatus o propietat abans de ser capturats per un enemic o una nació estrangera. En una única i àmplia formulació, es pot donar la reversió en un estat que està completament subjugat –fins i tot malgrat un tractat de pau o l'extinció de l'estat–, sempre que el poble subjugat no s'hi hagi sotmès voluntàriament i simplement s'hagi limitat a deixar de resistir. Però fins i tot aleshores la reversió només seria possible en aquesta situació, i només per un període de temps relativament breu, ja que després es podria entendre que el poble havia consentit la subjugació. Cap d'aquests criteris no és aplicable a Escòcia.
- 96.4 Hi ha alguns indicis, tot i que són dubtosos, que es pot fer una reversió de la sobirania arran d'una descolonització. Si és possible la reversió sobre aquesta base, l'entitat que s'ha revertit hauria de ser idèntica a l'estat precolonial. No hi ha cap exemple clar d'un cas així. En tot cas, ja que Escòcia és part del territori del Regne Unit i no una colònia la sobirania de la qual ha estat reprimida o dissolta, fins i tot si aquest principi existeix, no és aplicable.
97. Altres reclamacions de continuïtat malgrat els períodes intermedis a vegades llargs es refereixen als estats l'annexió dels quals va ser eficaç però clarament il·legal (a diferència de la reversió a partir d'una annexió acordada segons el dret internacional del moment). En aquests casos, la identitat legal formal de l'estat pot ser preservada per les normes pertinents de dret internacional. Els exemples inclouen Etiòpia (annexionada per Itàlia), Àustria i Txecoslovàquia (per Alemanya) i Kuwait (per l'Iraq).²¹² Atesos els principis del dret internacional relacionats amb el fet de l'annexió il·legal –que no és aplicable a Escòcia–, tampoc no cal analitzar aquests casos detalladament. Els tres estats bàltics, que

²¹² Vegeu ibíd. 691-692.

s'analitzen més endavant, també podrien entrar en aquesta categoria.

98. Això deixa només un petit nombre d'exemples eclèctics de reversió aparent, que s'analitzen a continuació, seguits d'algunes conclusions per a Escòcia i el Regne Unit.

(i) La pràctica dels estats

99. No hi ha gaire pràctica dels estats d'allò que en podríem dir les situacions d'identitat sense continuïtat: la possibilitat que un estat que ha estat suprimit o que es dissol voluntàriament durant un període pugui ser restablert en el mateix territori o substancialment en el mateix territori que l'antic estat i sigui considerat la mateixa entitat als efectes pertinents.

100. Un possible exemple d'una unió voluntària és el de la República Àrab Unida (RAU).

100.1 El 1958, Síria i Egipte van constituir la República Àrab Unida com un estat aparentment unitari. Per consentiment i per acord, les obligacions internacionals *de tots dos* antics estats continuaven vinculant la República Àrab Unida respecte al territori corresponent.

100.2 El 1961, Síria se'n va retirar. Les obligacions anteriors de tots dos estats van continuar vigents. Egipte, que va conservar el nom de República Àrab Unida durant alguns anys, va continuar sent membre de l'ONU. Per això mateix es podria suggerir que es tractava d'un estat continuador. No obstant això, Síria va continuar sent membre de l'ONU sense haver-hi de reingressar formalment.²¹³ Cap altre estat no es va oposar a aquesta disposició aparentment anòmala, que podria haver implicat que Síria havia revertit al seu estatus anterior.

100.3 Però la millor consideració és que la República Àrab Unida mai no va ser l'estat unitari que pretenia ser. En canvi, es tractava d'una vinculació fràgil l'existència de la qual no era incompatible amb la personalitat internacional que continua en les seves unitats constituents.²¹⁴ És comparable a la Confederació de Senegàmbia, entre el Senegal i Gàmbia (1982-1989), en què tots dos estats van mantenir la seva «independència i sobirania», i l'encara a la més informal federació entre Líbia i el Marroc (1984-

²¹³ Young, R. «The state of Syria: Old or new?». (1962) 56 AJIL 482. Vegeu, a més, Scharf, «Musical chairs: The dissolution of states and membership in the United Nations». (1995). 28 Cornell ILJ 29, 37.

²¹⁴ Vegeu Crawford (2^a ed., 2006), 489.

1986).²¹⁵ Àustria-Hongria durant el període de la monarquia dual també podria entrar en aquesta categoria si és correcte (com s'ha analitzat més amunt) que Àustria i Hongria tenien personalitats jurídiques diferents.

100.4 És a dir, la personalitat internacional de Síria mai no va deixar d'existir.

101. Després de l'enfonsament polític de l'URSS, els tres estats bàltics –Estònia, Letònia i Lituània– van reclamar la continuïtat de les identitats dels estats bàltics anteriors al 1940, que en realitat havien estat annexats per l'URSS. Altres estats van acceptar aquestes reclamacions fins a un cert punt. Per exemple, la Comunitat Europea va declarar que donava «una càlida benvinguda a la restauració de la sobirania i independència dels estats bàltics, perdudes el 1940. Aquests sempre han considerat els parlaments i els governs d'aquests estats democràticament elegits els representants legítims dels pobles bàltics».²¹⁶ El Regne Unit va declarar més endavant que «mai no va reconèixer l'annexió *de iure* dels estats bàltics el 1940, encara que *de facto* van formar part de la Unió Soviètica des del 1940 fins al 1991».²¹⁷

102. El que aquestes declaracions suggereixen és que la identitat jurídica formal dels països bàltics, en comptes d'haver-se dissolt el 1940 i haver ressorgit el 1991, es va mantenir al llarg d'aquest període. És significatiu que el control de Rússia, encara que eficaç, es va veure entelat per la il·legalitat. Això col·loca els països bàltics en la mateixa categoria que els casos més fugaços d'annexió il·legal però efectiva esmentats abans i suggereix que, en aquestes circumstàncies, fins i tot el transcurs de cinquanta anys no pot descartar la presumpció de continuïtat. Com assenyala Koskenniemi:

Sempre és possible oposar-se a l'aplicació de qualsevol de les normes de successió; altrament podria semblar vàlid l'argument que tot i l'eficàcia de [...] no tenir la condició d'estat o la transferència legítima de la sobirania ha donat com a resultat que els criteris per a l'establiment d'un estat (possessió legítima) no s'han complert. Aquest és l'argument que va permetre a la Federació de Rússia ocupar el lloc de la Unió Soviètica, mentre exclou les

²¹⁵ Acord sobre l'establiment d'una Confederació de Senegàmbia, 17 de desembre de 1981, 1261 UNTS 331; Acord de federació entre Líbia i el Marroc, 13 d'agost de 1984, reimprès el (1984-1985) 17 *Africa Contemporary Record: Annual Survey of Documents C* 20. 28. Vegeu, a més, Crawford (2^a ed., 2006), 490.

²¹⁶ Declaració de la Reunió Extraordinària de Ministres de la CE a Brussel·les, 27 d'agost de 1991 (1991), 62 BYIL 558.

²¹⁷ Declaració parlamentària del sotssecretari d'Estat, FCO, 581 HL Deb col 1187, 21 de juliol de 1997.

accions d'usurpació dels drets i obligacions de l'era soviètica a les repúbliques bàltiques després del restabliment de les respectives independències el 1991.²¹⁸

103. Però fins i tot si això és realment el que va passar, la reaparició dels estats bàltics va tenir poques conseqüències. Totes o gairebé totes les manifestacions dels estats bàltics anteriors al 1940 van desaparèixer després que van quedar inclosos efectivament en l'URSS. Alguns diplomàtics i membres consulars que quedaven van continuar tenint un estatus oficial, encara que els seus governs no van tenir continuïtat a l'exili.²¹⁹ Lehto postula que la «doctrina de la *desuetud*» porta a la suspensió de la major part o de la totalitat dels seus tractats anteriors al 1940.²²⁰ El resultat va ser que, si els estats bàltics posteriors al 1991 van ser els continuadors de la identitat dels estats bàltics anteriors al 1940, això no va tenir gairebé cap efecte pràctic. Per exemple, una ONU que el 1940 no existia els va incorporar com a nous membres el 17 de setembre de 1991.²²¹
104. Finalment, hi ha un seguit d'afirmacions sobre la continuïtat d'un estat fetes al segle XX, malgrat que les interrupcions fossin encara més llargues. Aquestes tenen un caràcter encara més fictici.
105. Les constitucions promulgades per Croàcia i Macedònia després de la seva independència van assegurar que eren continuadores d'entitats anteriors a la República Socialista Federativa de Iugoslàvia.²²² La República Federal de Iugoslàvia va admetre aquestes afirmacions i, a canvi, Croàcia i Macedònia van declarar que la República Federal de Iugoslàvia estava relacionada amb l'Estat serbi reconegut pel Congrés de Berlín (que va reorganitzar els Balcans després de la guerra russo-turca). El canvi de Croàcia-RFI, per exemple, indicava:

Partint del fet històric que Sèrbia i Montenegro existien com a estats independents abans de la creació de Iugoslàvia, i tenint en compte el fet que Iugoslàvia va continuar la personalitat jurídica internacional d'aquests estats, la República de Croàcia assenyala l'existència de la continuïtat de l'estat de la República Federal de

²¹⁸ Koskenniemi, M. «The present state of research carried out by the English-speaking section of the Centre for Studies and Research of the Hague Academy of International Law». En: Koskenniemi (ed.). *La succession d'états: La codification à l'Épreuve des faits*. (1996), 89, 127.

²¹⁹ Grant, TD. «United States practice relating to the Baltic States, 1940-2000». (2001) 1 Baltic YBIL 23, 41-49.

²²⁰ Lehto, M. «Succession of states in the former Soviet Union: Arrangements concerning the bilateral treaties of Finland and the USSR». (1993) 4 Finnish YBIL 194, 214-217. 28. Vegeu, a més, Crawford (2ª ed., 2006), 689, 691, 703.

²²¹ SC Res 709, 710 i 711 (1991); GA Res 46/4, 46/5 i 46/6 (1991).

²²² Vegeu Crawford (2ª ed., 2006), 690.

Iugoslàvia. Basant-se en el fet històric de l'existència de diverses formes d'organització estatal de Croàcia en el passat, la República Federal de Iugoslàvia assenyala l'existència de la continuïtat de la condició d'estat de Croàcia.²²³

106. Sahović apunta que aquests canvis es van dissenyar de manera que tinguessin poques conseqüències jurídiques. Especialment, van originar qüestions de successió estatal de les declaracions sobre la «continuïtat».²²⁴ Això suggereix que la continuïtat del que es pretenia reconèixer era una qüestió d'identitat nacional o històrica més que no pas de dret internacional.
107. Polònia va deixar d'existir efectivament des que va quedar dividida, el 1795, fins al 1918. A partir de llavors els tribunals polonesos van fer reclamacions d'identitat, que no van ser reconegudes per altres estats.²²⁵
108. Pel que fa a la identitat del Regne de Bohèmia i Moràvia amb Txecoslovàquia, malgrat un interval del 1620 al 1918, Malenovsky escriu: «L'afirmació de la seva continuïtat després de tres segles de ruptura no va més enllà dels límits d'una ficció jurídica.»²²⁶

(ii) L'aplicabilitat a Escòcia i les repercussions per a la resta del Regne Unit

109. Una vegada es deixa de banda uns casos de reversió perquè són clarament inaplicables, no hi ha res o ben poca cosa que suggereixi que Escòcia podria identificar-se amb l'Estat escocès anterior al 1707, de manera que no tindria cap conseqüència jurídica específica per a la qüestió sobre la qual se'ns demana assessorament.
110. Fins i tot si es tracta el cas de la República Àrab Unida com un veritable exemple de reversió, es diferencia amb el del Regne Unit pel fet que la unió va ser més aviat nominal i va durar menys de quatre anys. Sembla poc probable que això pogués

²²³ Acord per a la regulació de les relacions i de promoció de la cooperació entre la República de Macedònia i la República Federal de Iugoslàvia, 8 d'abril de 1996, S/1996/291, annex, 17 d'abril de 1996, 35 ILM 1246, 1248, art. 4. Vegeu també l'Acord sobre la normalització de les relacions entre la República Federal de Iugoslàvia i la República de Croàcia, 23 d'agost de 1996, A/51/318, A/1996/706, annex, 29 d'agost de 1996, 35 ILM 1219, 1221 (1996), art. 5.

²²⁴ Sahović, M. «La reconnaissance mutuelle entre les républiques de l'ex-Yougoslavie». (1996), 42 AFDI 228, 231-232.

²²⁵ *Republic v Felsenstadt* (1922) 1 ILR 33; *Republic v Weisholc* (1919) 1 ILR 472; *Republic v Pantol* (1922) 1 ILR 35; Dörr O, *Incorporation*, 204-205.

²²⁶ «[L]afirmació de la seva continuïtat després de tres segles de ruptura no va més enllà dels límits d'una ficció jurídica»: Malenovsky. «Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie» (1993) 39 AFDI 305, 311-312.

incloure situacions d'incorporació voluntària en el territori d'un estat durant un període molt més llarg.

111. Casos d'annexió que altres estats han considerat il·legals encara són menys pertinents per a Escòcia. El dels estats bàltics pot semblar atípic, ja que sembla que van reaparèixer després d'un període –quaranta anys– que va durar molt més que, per exemple, l'ocupació més fugaç de Kuwait per l'Iraq. Però si això és efectivament el que va passar, el principi es basa en la preservació de la seva identitat al llarg d'un període d'annexió il·legal, i no és aplicable a una unió voluntària. Ateses les poques conseqüències jurídiques de les reclamacions dels estats bàltics, també es poden tractar com a afirmacions polítiques més que no pas jurídiques.
112. L'Estat escocès anterior al 1707 és comparable al Regne de Bohèmia i Moràvia, en què una reclamació de continuïtat hauria de superar un interval de més de tres segles. Les reclamacions de continuïtat relatives a períodes tan llargs, que no depenen d'una annexió il·legal d'acord amb el dret internacional del moment, tenen un caràcter encara més clarament no jurídic. En el cas dels canvis de reconeixement entre Croàcia, Macedònia i la República Federal de Iugoslàvia, aquests estats fins i tot van prendre mesures per a evitar les conseqüències jurídiques de la successió d'un estat.
113. En termes més pràctics, sembla que Escòcia hi tindria poc a guanyar si refermés una reclamació de continuïtat de l'Estat escocès anterior al 1707, en comptes de presentar-ho com un afer d'identitat nacional o històrica. Scott suggereix que després de la reversió, tant Escòcia com el Regne Unit, «tots dos heretarien els drets d'altres tractats i les obligacions del Regne Unit, que inclouen l'adhesió a la Comunitat Europea».²²⁷ Però això no és matèria de llei. Igual que els estats bàltics anteriors al 1940, l'Estat escocès anterior al 1707 no era membre de la Unió Europea –o de l'ONU. El fet de si Escòcia succeiria el Regne Unit com a membre de la Unió Europea és una qüestió diferent de si pot fer la reversió a un estat anterior: vegeu la part V, a continuació.
114. Qualsevol reclamació de reversió d'Escòcia (tot i que generalment és acceptada) no tindria conseqüències per a l'estatus de la rUK. Per les raons exposades abans, el Regne Unit ja pot ser el continuador de l'Estat d'Anglaterra anterior al 1707, i el seu territori s'ha ampliat d'aleshores ençà per a incloure-hi també Irlanda del Nord. Però, en qualsevol cas, la pràctica dels estats tractada abans no és condició per a afirmar la continuïtat

²²⁷ Scott (1992), 41-42.

de l'«estat reduït» a partir de la reversió de la sobirania de l'entitat que se n'ha separat. Aquestes són preguntes ben diferents, com ho demostra el cas de Rússia i els països bàltics.

115. La nostra conclusió és que la reversió d'Escòcia no seria jurídicament rellevant per a les qüestions que se'ns han consultat i, en particular, que seria intranscendent per a la rUK.

Part V. Escòcia i la resta del Regne Unit en els organismes internacionals

116. Aquesta part comença amb la consideració de la posició d'Escòcia i de la rUK en els organismes internacionals en general. A continuació, es consideren els casos especials de la Convenció europea de drets humans i de la Unió Europea.
117. Aquestes són qüestions de successió d'un estat i són conceptualment diferents i subsegüents a la determinació de la condició de la rUK i d'Escòcia com a estat continuador o nou estat.
118. L'anàlisi que segueix es basa en la conclusió de la part IV: que la rUK seria l'estat continuador del Regne Unit i que Escòcia seria un nou estat.

(1) Els organismes internacionals en general

119. En la mesura que qualsevol reclamació del Partit Nacional Escocès (SNP) o del Govern d'Escòcia relativa al fet que Escòcia podria arribar a ser membre dels organismes internacionals es basa en la Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats, del 1978, en el millor dels casos es pot considerar desestimada perquè no és concloent.
120. Els articles 34 i 35 de la Convenció del 1978 estableixen:

Article 34

Successió d'estats en cas de separació de parts d'un estat

1. Quan una part o parts del territori d'un estat se separen per a formar un o més estats, tant si l'estat predecessor continua existint com si no:
 - (a) Tot tractat vigent en la data de successió d'estats respecte a tot el territori de l'estat predecessor continua vigent respecte a cada estat successor que es formi.
 - (b) Tot tractat vigent en la data de la successió d'estats

respecte només a la part del territori de l'estat predecessor que hagi passat a ser un estat successor continua vigent només respecte a aquest estat successor.

2. L'apartat 1 no s'aplica:

- (a) Si els estats interessats acorden altrament, o
- (b) Si es desprèn del tractat o hi consta d'una altra manera que l'aplicació del tractat respecte a l'estat successor seria incompatible amb l'objecte i la finalitat del tractat o en canviaria radicalment les condicions d'execució.

Article 35

Situació en cas que un estat continuï existint després de la separació de part del seu territori

Quan, després de la separació d'una part del territori d'un estat, l'estat predecessor continua existint, tot tractat que en la data de la successió d'estats fos vigent respecte a l'estat predecessor continua vigent respecte a la resta del seu territori, llevat que:

- (a) Els estats interessats acordin altrament.
- (b) Consti que el tractat es refereix només al territori que s'ha separat de l'estat predecessor.
- (c) Es desprengui del tractat o hi consti d'una altra manera que l'aplicació del tractat respecte a l'estat predecessor seria incompatible amb l'objecte i la finalitat del tractat o en canviaria radicalment les condicions d'execució.

121. Les excepcions de l'article 34.2.b i l'article 35.c es podrien aplicar a un tractat constitutiu d'un organisme internacional. L'adhesió automàtica podria, per exemple, ser incompatible amb els objectius i les finalitats establerts pel Tractat de la Unió Europea (TUE),²²⁸ articles 2 i 3, i en altres llocs. L'adhesió automàtica també podria «canviar radicalment» les condicions de funcionament dels tractats de la Unió Europea en la mesura que aquests inclouen l'existència d'uns estats membres determinats o les dimensions relatives del seu territori o la seva població.

²²⁸ Versió original: 7 de febrer de 1992 (1992) 31, ILM 253. Versió consolidada: (2010) DO C83/01.

122. Però no cal considerar si aquestes excepcions es refereixen a la pertinença d'Escòcia o de la rUK a aquest o a qualsevol altre organisme internacional, ja que la Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats, ho indica expressament en l'article 4:

Article 4

Tractats constitutius d'organismes internacionals i tractats adoptats en l'àmbit d'un organisme internacional

Aquesta convenció s'aplica als efectes de la successió d'estats respecte a:

- (a) Tot tractat que sigui un instrument constitutiu d'un organisme internacional, sens perjudici de les normes relatives a l'adquisició de la qualitat de membre i sens perjudici de qualsevol altra norma pertinent de l'organisme.
 - (b) Tot tractat adoptat en l'àmbit d'un organisme internacional, sens perjudici de qualsevol norma pertinent de l'organisme.
123. Això aclareix que l'efecte de la successió d'un estat en la condició de membre d'un organisme internacional depèn de les normes d'aquest organisme.
124. És dubtós que la Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats fos rellevant per a Escòcia i la rUK, en tot cas, ja que el Regne Unit no n'és part. Hi ha pocs membres de la Unió Europea: només Xipre, la República Txeca, Estònia, Polònia, Eslovàquia i Eslovènia (més Croàcia, candidata a adherir-se a la Unió Europea).²²⁹ Shaw comenta que si l'article 34 «constitueix una norma de dret consuetudinari és [...] poc clar, però en la immensa majoria de situacions la qüestió és probable que es regeixi per disposicions específiques.²³⁰ Per exemple, Rússia sola (el continuador) va mantenir la participació de l'URSS en molts tractats. Els seus estats successors (els nous estats que, segons l'article 34, també és d'esperar que sigui així per a aquests) no sempre ho van fer a la pràctica, encara que la majoria d'aquests va acordar, en general, complir les obligacions emanades dels tractats internacionals de l'URSS²³¹ i alguns van introduir-hi

²²⁹ Vegeu: treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en.

²³⁰ Shaw, M. *International Law* (6ª ed., 2008), 980-981.

²³¹ Protocol d'Alma-Ata (Rússia, Ucraïna, Bielorrússia, Moldàvia, Azerbaidjan, Armènia, Kazakhstan, Tadjikistan, Kirguizistan, Turkmenistan, Uzbekistan), 8 de gener de 1992, 31 ILM 148, 149.

disposicions més específiques.²³²

125. En canvi, l'article 4 concorda amb l'opinió que els principis de la successió d'un estat en els tractats no són aplicables a la pertinença a organismes internacionals sinó que depèn de la constitució o de les normes de cada organisme.²³³
126. Això s'il·lustra per la pràctica dels estats exposada en la part IV amb referència a l'ONU. La Carta de les Nacions Unides no preveu la successió en la condició de membre. L'article 4.2 simplement diu:
 1. Poden ser membres de les Nacions Unides tots els altres estats pacífics [amb «altres» es refereix als que no siguin membres originaris] que acceptin les obligacions d'aquesta Carta i que, a parer de l'organisme, siguin capaços de complir aquestes obligacions i estiguin disposats a fer-ho.
 2. L'admissió d'aquests estats com a membres de les Nacions Unides és per decisió de l'Assemblea General, per recomanació del Consell de Seguretat.
127. Dit d'una altra manera, correspon al Consell de Seguretat i a l'Assemblea General d'aplicar les condicions per a l'adhesió segons l'article 4.1. A la pràctica, les consideracions polítiques sovint intervenen en les decisions d'admissió.²³⁴ Però el 1947, després del debat sobre si el Pakistan podria succeir com a membre l'Índia britànica, la Comissió Sisena de l'Assemblea General va adoptar els principis següents com a expressió dels seus punts de vista sobre les normes jurídiques «a les quals s'han d'ajustar, en el futur, l'estat o els estats que s'incorporin a les relacions internacionals arran de la divisió d'un estat membre de les Nacions Unides»:
 1. Que, com a norma general, és conforme als principis jurídics pressuposar que un estat membre de l'Organització de les Nacions Unides no deixa de ser-ne membre simplement perquè la seva constitució o les seves fronteres hagin canviat, i que s'ha de demostrar la dissolució de l'estat en tant que personalitat jurídica reconeguda en l'ordre internacional abans que es pugui considerar que els seus drets i obligacions han deixat d'existir.
 2. Que, quan es crea un nou estat, siguin quins siguin el seu territori i la seva població, i tant si és part d'un estat membre de les Nacions Unides com si no n'és, no pot, d'acord amb la Carta, invocar la condició de membre de les Nacions Unides,

²³² Vegeu Crawford (2ª ed., 2006), 678 núm. 45; Shaw (6ª ed., 2008), 976-977.

²³³ Vegeu *Brownlie's Principles* (8ª ed. 2012), 442-443.

²³⁴ Vegeu Crawford (2ª ed., 2006), 179-190.

llevat que hagi estat formalment admès com a tal de conformitat amb les disposicions de la Carta.

3. A part d'això, s'ha de considerar cada cas en funció de les seves circumstàncies.²³⁵

128. Així, si un estat és un estat continuador, continuarà la seva condició de membre de l'ONU, mentre que un nou estat ha de ser-hi admès formalment com a membre.
129. La pràctica, en la majoria dels casos, ha consistit a requerir als nous estats d'ingressar a l'ONU per dret propi, almenys un cop hi ha hagut un consens sobre qüestions controvertides de continuïtat: el Pakistan (el 1947); Singapur; Bangla Desh; les antigues repúbliques soviètiques, amb l'excepció de Rússia (i Bielorrússia i Ucraïna, que, d'una manera anòmala, ja n'eren membres de ple dret); Eritrea; la República Txeca i Eslovàquia; les parts constituents de l'antiga República Socialista Federativa de Iugoslàvia (incloent-hi finalment l'RFI: el 2000), Montenegro, i el Sudan del Sud. En canvi, els estats continuadors en aquests casos no havien de tornar a adherir-s'hi.
130. L'única excepció evident –Síria quan va abandonar la República Àrab Unida– ja ha estat assenyalada com un cas especial amb poc pes com a pràctica dels estats. Si aquesta excepció aporta més llum sobre la possibilitat que Escòcia o la rUK ingressessin a l'ONU, és per la importància de l'acceptació d'altres estats membres a la continuació d'un estat membre.
131. Aquesta acceptació és especialment rellevant per al Regne Unit en la mesura que es va establir un precedent quan Rússia va continuar ocupant el lloc permanent de l'URSS en el Consell de Seguretat, tot i que la Carta de les Nacions Unides, article 23, l'assigna a la «Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques». Segons la nostra opinió, si altres estats admeten la rUK com l'estat continuador acceptarien que conservés el lloc permanent corresponent al Regne Unit.
132. Així que no hi pot haver una norma general de dret internacional que regeixi la successió com a membre d'organismes internacionals. Però, almenys en el cas de l'ONU, Escòcia estaria obligada a ingressar-hi com a nou estat, mentre que la rUK mantindria la condició de membre que tenia el Regne Unit – inclòs el seu lloc permanent al Consell de Seguretat.
133. Encara que dependria de les normes pertinents de l'organisme, *prima facie* Escòcia també estaria obligada a ingressar a altres organismes internacionals com a nou estat.

²³⁵ (1947-1948) UNYB 39-40.

(2) El Consell d'Europa i la Convenció europea de drets humans

134. El Regne Unit és membre del Consell d'Europa i un estat part de la Convenció europea de drets humans (CEDH).²³⁶ Tot i que totes dues qüestions són diferents, a la pràctica estan connectades de dues maneres. En primer lloc, la possibilitat de signar i ratificar la CEDH depèn de la de ser membre del Consell d'Europa.²³⁷ En segon lloc, ara un estat no pot esdevenir membre del Consell d'Europa sense arribar a ser o estar d'acord també a ser part de la CEDH. L'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa va resoldre el 1994 «que l'adhesió al Consell d'Europa ha d'anar conjuntament amb la possibilitat de ser part de la [CEDH]» i «per tant, considera que el procediment de ratificació normalment hauria de finalitzar dins l'any següent de la seva adhesió a l'Estatut i la signatura de la Convenció».²³⁸ Així els membres del Consell d'Europa i de la CEDH tenen una vinculació més estreta. Però, com es demostra a continuació, d'acord amb la pràctica això no vol dir que un estat no pugui ser part de la CEDH per la via de la successió.

135. Les disposicions pertinents de l'Estatut del Consell d'Europa declaren:²³⁹

Article 2

Els membres del Consell d'Europa són les parts que intervenen en aquest Estatut.

Article 3

Cada membre del Consell d'Europa reconeix el principi de l'estat de dret i el principi en virtut del qual totes les persones que estiguin sota la seva jurisdicció han de gaudir dels drets humans i de les llibertats fonamentals, i es compromet a col·laborar sincerament i activament en la consecució de la finalitat definida en el capítol primer.

Article 4

Tot estat europeu que es consideri que pot complir les disposicions de l'article 3 [...] pot ser convidat pel Comitè de Ministres a

²³⁶ Convenció per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals, 3 de setembre de 1953, MTS 5 (modificada). <http://www.legalis.ad/wp-content/uploads/2009/03/convencia-per-a-la-salvaguarda-dels-drets-humans-i-de-les-libertats-fonamentals.pdf>.

²³⁷ CEDH, art. 58.1. En virtut de l'article 58.2, la Unió Europea pot adherir-se a la Convenció. No hi ha cap altra disposició per a l'adhesió.

²³⁸ Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, Resolució 1031 (1994).

²³⁹ Estatut del Consell d'Europa, 5 de maig de 1949, ETS 1.

esdevenir membre del Consell d'Europa. L'estat així convidat tindrà la qualitat de membre tan aviat com es trameti a nom seu al secretari general un instrument d'adhesió a aquest Estatut.

Article 16

El Comitè de Ministres ha de resoldre, amb subjecció al que disposen els articles 24, 28, 30, 32, 33 i 35, qualsevol qüestió relativa a les competències de l'Assemblea Consultiva i qualsevol qüestió relativa a l'organització i el règim interior del Consell de Europa. Amb aquesta finalitat, el Comitè de Ministres adopta les disposicions financeres i administratives que puguin ser necessàries.

136. Hi ha una disposició expressa per a retirar-se'n (article 7), però no n'hi ha cap per a la successió d'un estat. Hi ha, però, dos precedents: la dissolució de Txecoslovàquia (a la qual ens referim a continuació) i, més recent i més rellevant, la independència de Montenegro.
137. Sèrbia-Montenegro era membre del Consell d'Europa i un estat part de la CEDH. El 16 de juny de 2006, el Comitè de Ministres del Consell d'Europa, amb relació a una carta de Sèrbia en què declarava la seva continuïtat com a membre, de conformitat amb la Carta Constitucional de Sèrbia-Montenegro (se cita en l'apartat 59), va assenyalar que la República de Sèrbia continua la pertinença de Sèrbia i Montenegro al Consell d'Europa, amb efectes a partir del 3 de juny de 2006».²⁴⁰ Però Montenegro va presentar una sol·licitud d'adhesió al Consell d'Europa, que va ser acceptada, i l'11 de maig de 2007, va ratificar l'Estatut del Consell d'Europa.²⁴¹ És a dir, Sèrbia va continuar sent-ne membre i Montenegro va ingressar al Consell d'Europa com a nou estat d'acord amb l'Estatut del Consell d'Europa, article 4.
138. Quant a la posició de Montenegro en virtut de la CEDH, el Comitè de Ministres va decidir: ²⁴²

Tenint en compte la seva decisió de convidar la República de Montenegro a esdevenir membre del Consell d'Europa i que aquest estat declara la intenció de ser el successor de la Unió d'Estats de Sèrbia i Montenegro, que n'havia estat part o signatari i que es considera vinculat per les obligacions, a

²⁴⁰ CoE Doc CM/Del/Dec(2006)967/2.3aE / 16 de juny fr 2006, wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1011241&Site=COE

²⁴¹ Vegeu

conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=&CL=ENG.

²⁴² CoE Doc CM/Del/Dec(2007)994bis/2.1aE / 14 de maig de 2007. wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1131531&Site=CM.

partir del 6 de juny de 2006, de la Convenció europea per a la protecció dels drets humans i les llibertats i els protocols núm. 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 14, i del Conveni europeu de repressió del terrorisme.

a. Ha decidit que s'ha de considerar que la República de Montenegro és una de les parts en la Convenció europea de drets humans i dels seus protocols núm. 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 14, amb efectes a partir del 6 de juny de 2006 [...].

139. Això es va confirmar en *Bijelić contra Montenegro i Sèrbia*,²⁴³ que es referia a una sol·licitud en virtut de la CEDH originalment presentada contra Sèrbia-Montenegro al Tribunal Europeu de Drets Humans. Després que Montenegro declarés la independència, els sol·licitants van indicar que volien procedir contra tots dos, Montenegro i Sèrbia. El Tribunal va dictaminar que la CEDH havia estat «vigent ininterrompudament» a Montenegro, malgrat la seva independència, per les raons que se citen íntegrament:²⁴⁴

139.1 El Tribunal assenyala d'entrada que el Comitè de Ministres té la facultat, d'acord amb els articles 4 i 16 de l'Estatut del Consell d'Europa, de convidar un estat a ingressar a l'organisme, i de decidir sobre «tots els afers relacionats amb [el Consell] [...] organització interna i acords». El Tribunal, però, sens perjudici de l'article 54 de la Convenció, té la competència exclusiva, d'acord amb l'article 32, de determinar totes les qüestions relatives a «la interpretació i l'aplicació de la Convenció», incloses les relacionades amb la seva jurisdicció temporal i/o la compatibilitat de les reclamacions *ratione personae* dels demandants.

139.2 Tenint en compte això [...], el Tribunal adverteix, amb relació a aquest cas, que:

(i) L'única interpretació raonable de l'article 5 de la Llei constitucional sobre l'aplicació de la Constitució de la República de Montenegro [...], la redacció de l'article 44 de la Llei del dret de Montenegro a un judici en un termini raonable [...], i, certament, les mateixes observacions del Govern de Montenegro, tot indicaria que Montenegro s'ha de considerar obligat per la Convenció, i també pels seus protocols, a partir del 3 de març de 2004, que és la data en què aquests instruments havien entrat en vigor respecte a la Unió d'Estats de Sèrbia i Montenegro.

(ii) El mateix Comitè de Ministres havia acceptat, sembla que a

²⁴³ App 11890/05, 28 d'abril de 2009, ECtHR.

²⁴⁴ Ibíd. §§ 67-69.

causa de l'anterior ratificació de la Convenció de la Unió d'Estats de Sèrbia i Montenegro, que no calia que Montenegro presentés la seva pròpia ratificació formal del Conveni.

(iii) Tot i que les circumstàncies de la creació de les repúbliques de Txèquia i Eslovàquia com a estats separats no eren idèntiques, clarament, a aquest cas, la resposta del Tribunal a aquesta situació és rellevant: és a dir, malgrat el fet que la República Federal de Txèquia i Eslovàquia havia estat part de la Convenció des del 18 de març de 1992 i que el 30 de juny de 1993 el Comitè de Ministres havia admès els dos nous estats al Consell d'Europa, ja havien decidit que seria considerat com a successor en la Convenció amb caràcter retroactiu a partir de la seva independència l'1 de gener de 1993, la pràctica del Tribunal va ser considerar la data de vigència en els casos de violacions contínues, abans de la creació de dos estats separats el 18 de març de 1992 en comptes de l'1 de gener de 1993 [...].

139.3 En vista d'això, atesos els requisits pràctics de l'article 46 de la Convenció, com també el principi que els drets fonamentals protegits per tractats internacionals de drets humans en realitat haurien de ser per a les persones que viuen en el territori de l'estat part de què es tracti, sens perjudici de la seva posterior dissolució o successió [...] el Tribunal considera que s'ha d'estimar que tant la Convenció com el Protocol núm. 1 han estat vigents respecte a Montenegro a partir del 3 de març de 2004, entre el 3 de març i el 5 de juny de 2006, i també a partir de llavors.

140. És probable que les conseqüències de la independència d'Escòcia siguin les mateixes: la rUK simplement continuarà tenint la condició de membre que té el Regne Unit en el Consell d'Europa i continuarà sent un estat part de la CEDH. Escòcia probablement s'haurà d'adherir al Consell d'Europa com a nou membre, però l'aplicació de la CEDH a Escòcia continuarà sense interrupcions. Com indica la referència al precedent de Txecoslovàquia, encara que tant la rUK com Escòcia fossin considerats nous estats, la CEDH se'ls continuaria aplicant igualment ininterrompudament.

141. Tenint en compte que tant el Comitè de Ministres com el Tribunal van considerar la legislació interna i les declaracions de Montenegro, és possible que el resultat fos diferent si Escòcia expressés una intenció en sentit contrari. Fins i tot aleshores, l'observació del Tribunal que els drets fonamentals «pertanyen a persones que viuen en el territori de l'Estat part de què es tracti, sens perjudici de la seva posterior dissolució o successió» suggereix que si es donés aquesta situació el Tribunal bé podria

encara rebutjar la conclusió que la CEDH es deixés d'aplicar.

(3) La Unió Europea

142. En principi, els comentaris fets més amunt referents a la Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats, i sobre l'admissió dels organismes internacionals, són aplicables igualment a la Unió Europea: una Escòcia independent no hi ingressaria automàticament, tret que això es desprengués de la normativa de la Unió Europea. És cert que la Unió Europea és un «nou ordre jurídic de dret internacional»²⁴⁵ i que internament les relacions dels estats membres i dels seus pobles en les matèries regulades pels tractats europeus es regeixen per la legislació europea, segons el que determina en última instància el TJCE, i no pel dret internacional general. No obstant això, aquest tractament es deriva dels tractats signats pels estats membres per unanimitat, com altres tractats. La qüestió de si un estat és membre de la Unió Europea fins ara ha estat tractada com una qüestió de dret internacional,²⁴⁶ igual com ho ha estat la qüestió de l'extensió territorial d'un estat.²⁴⁷
143. No hi ha cap precedent clar que una part metropolitana d'un estat membre de la Unió Europea esdevingui independent i, a continuació, o bé reclami ser-ne membre automàticament o demani d'ingressar-hi per ella mateixa (o dels seus organismes predecessors: ens referirem a totes les seves personificacions en el conjunt de la Unió Europea). Tampoc cap estat no s'ha retirat mai de la Unió Europea. Només els casos peculiars d'Algèria i Grenlàndia poden oferir una orientació aproximada.
144. A la pràctica, en un grau fins i tot més ampli que les qüestions de la continuïtat d'un estat o de condició de membre de l'ONU, les conseqüències de la independència d'Escòcia dins la Unió Europea dependran de l'actitud dels altres estats membres de la Unió Europea i dels seus òrgans, i de les negociacions. Això vol dir que el debat s'ha de fer necessàriament en el pla teòric.

(a) La posició de la resta del Regne Unit en la Unió Europea

²⁴⁵ Afer 26/62, *Van Gend en Loos contra Nederlandse Administratie der Belastingen* [l'Administració tributària holandesa] [1963], ECR 1.

²⁴⁶ Resposta del Sr. Durão Barroso, en nom de la Comissió, del 28 d'agost de 2012, www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-007453&language=EN (citat més avall).

²⁴⁷ Afer 148/77, *Hansen contra Hauptzollamt Flensburg* [Oficina central de Duanes de Flensburg] [1978] ECR 1787, § 10 (vegeu més endavant).

145. Suposant que la rUK fos reconeguda en termes generals com l'estat continuador del Regne Unit –és a dir, el mateix estat que ja és membre de la Unió Europea–, sembla poc probable que se suggerís que d'alguna manera se li podria exigir l'adhesió a la Unió Europea com a conseqüència de la pèrdua de població i territori motivada per la independència d'Escòcia.
146. Dues retirades anteriors de parts d'estats de la Unió Europea, totes dues abans del TUE, no van afectar la condició de membres d'aquests mateixos estats:
- 146.1 Algèria era aparentment part de la França metropolitana –i en constituïa la major part del territori– abans d'independitzar-se'n el 1962, i per tant, formava part de la Comunitat Econòmica Europea (CEE). No va tractar de continuar sent part de la Comunitat Econòmica Europea. La seva retirada tampoc no va afectar la condició de membre que tenia França. La seva relació amb la Comunitat Econòmica Europea es va resoldre finalment per mitjà d'un acord de cooperació.²⁴⁸ Atès que, en realitat, era una colònia amb relació a la resta del territori de França, aquest precedent té poc pes en la determinació de les conseqüències per a la rUK. Particularment, malgrat que constava en la legislació francesa, la Comunitat Econòmica Europea mai no va reconèixer Algèria com a part del seu territori, sinó que la va tractar com altres territoris dependents.²⁴⁹
- 146.2 A partir del 1979, Grenlàndia va esdevenir autònoma, però va continuar sent part de Dinamarca i, per tant, del que llavors eren les Comunitats Europees (CE). L'any 1985 va votar a favor de retirar-se de les CE. Això no va afectar la condició de membre que tenia Dinamarca. Però com que Grenlàndia no va arribar a ser independent (i encara no n'és: ara és un país autònom dins el Regne de Dinamarca), aquest cas també té una rellevància limitada. El que és rellevant és que els tractats de les Comunitats Europees van ser modificats amb la finalitat d'alterar-ne l'àmbit territorial.
147. El Tractat de la Unió Europea, modificat pel Tractat de Lisboa el 2007,²⁵⁰ tracta expressament la possibilitat de retirar-se de la Unió. L'article 50.1 permet que qualsevol estat membre es retiri de la Unió Europea, però, a continuació, en els apartats 2 i 3, el

²⁴⁸ Acord de cooperació entre la Comunitat Econòmica Europea i Algèria, 26 d'abril de 1976 (1978) DO L263/2.

²⁴⁹ Vegeu Lane, R. «Scotland in Europe». En: Finnie W. et al. (ed.) *Edinburgh Essays in Public Law* (1991), 143, 150.

²⁵⁰ Tractat de Lisboa, pel qual es modifiquen el Tractat de la Unió Europea i el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea (2007) DO C306/01.

mateix article estableix un procediment per a la retirada, que inclou el requisit de negociar un acord de retirada:

Article 50

1. Qualsevol estat membre pot decidir, de conformitat amb les seves normes constitucionals, retirar-se de la Unió.
 2. L'estat membre que decideixi retirar-se notifica la seva intenció al Consell Europeu. Atenent les orientacions del Consell Europeu, la Unió negocia i conclou amb aquest estat un acord per a establir les normes de la retirada, tenint en compte el marc de les seves relacions futures amb la Unió. Aquest acord es negocia de conformitat amb l'article 218, apartat 3, del Tractat de funcionament de la Unió Europea. En nom de la Unió, conclou l'acord, el Consell, que es pronuncia per majoria qualificada, amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu.
 3. Els tractats deixen de ser aplicables a l'estat de què es tracti a partir de la data d'entrada en vigor de l'acord de retirada o, si aquest acord no hi és, al cap de dos anys de la notificació a què fa referència l'apartat 2, llevat que el Consell Europeu, de comú acord amb aquest estat, decideixi per unanimitat prorrogar aquest termini.
 4. Als efectes dels apartats 2 i 3, el membre del Consell Europeu i del Consell que representa l'estat membre que es retira no participa ni en les deliberacions ni en les decisions del Consell Europeu o del Consell que l'afecten.

La majoria qualificada es defineix d'acord amb l'article 238, apartat 3, lletra b), del Tractat de funcionament de la Unió Europea.
 5. Si l'estat membre que s'ha retirat de la Unió sol·licita novament l'adhesió, la sol·licitud està subjecta al procediment que estableix l'article 49.
148. Encara que això preveu que els tractats de la Unió Europea es podrien deixar d'aplicar a un estat fins i tot sense un acord de retirada, continua sent necessari fer-ne la notificació al Consell Europeu i que hagin transcorregut dos anys. La redacció implica que això és obligatori.
149. Per al Regne Unit es tractaria de continuar com a estat després de la independència d'Escòcia, en comptes de retirar-se automàticament, d'alguna manera, de la Unió Europea, la qual cosa aparentment estaria en contradicció amb aquesta

disposició, que és l'única dels tractats de la Unió Europea que es refereix explícitament a la retirada de la condició de membre. Això se suma a la probabilitat que la rUK continuaria sent membre de la Unió Europea.

150. Això no vol pas dir que la posició de la rUK dins la Unió Europea no es veïés afectada per la independència d'Escòcia. La consegüent reducció en el seu territori i en la seva població podria afectar qualsevol dels termes de pertinença a la Unió Europea del Regne Unit que depenen d'aquests factors. Alguns podrien ser matèria de negociació, tot i que presumiblement el Regne Unit tindria poques possibilitats d'oposar-se a les reduccions proporcionals.
151. També s'ha d'esmentar la unificació d'Alemanya el 1990. En aquell període, els estats membres van acordar d'evitar específicament l'esmena dels tractats de les Comunitats Europees per a reflectir l'ampliació del territori i de la població de la República Federal d'Alemanya. Per a la República Federal d'Alemanya això accelerava l'ampliació; per als altres estats membres implicava l'acceptació de la República Federal d'Alemanya de la distribució existent de ponderació del vot i altres matèries.²⁵¹ Atès que la qüestió es va eludir eficaçment, no és de gaire utilitat com a precedent.

(b) La posició d'Escòcia en la Unió Europea

152. La posició d'Escòcia en la Unió Europea dependrà del mateix ordenament jurídic de la Unió Europea. No obstant això, no hi ha normes jurídiques de la Unió Europea que regulin específicament l'adhesió automàtica d'un successor d'un membre (a diferència de les consideracions no jurídiques que poguessin sorgir de qualsevol resultat negociat, que, a la pràctica, podria ser més important).
153. En vista dels tractats de la Unió Europea i d'altres indicis, sembla probable que Escòcia s'hauria d'adherir a la Unió Europea com a nou estat membre. En primer lloc, passem a analitzar la seva posició des d'aquest punt de vista. A continuació, observarem les possibles complicacions que poden sorgir si el Tribunal de Justícia de la Unió Europea hagués de donar algun significat independent a la ciutadania de la Unió Europea, en forma de drets individuals.

(i) La posició en el marc dels tractats de la Unió Europea

²⁵¹ Vegeu Jacqué, J-P. «German unification and the European Community». (1991) 2 EJIL 1.

154. Suposant que Escòcia fos reconeguda com a nou estat, encara que fos un estat successor del Regne Unit, es fa difícil saber com Escòcia podria eludir el procés d'adhesió dels nous estats als tractats de la Unió Europea. L'article 49 del Tractat de la Unió Europea estableix:

Qualsevol estat europeu que respecti els valors que esmenta l'article 2 [és a dir, «els valors del respecte a la dignitat humana, de la llibertat, de la democràcia, de la igualtat, de l'estat de dret i del respecte als drets humans] i es compromet a promoure'ls pot sol·licitar d'esdevenir membre de la Unió. El Parlament Europeu i els parlaments nacionals són informats d'aquesta sol·licitud. L'estat sol·licitant adreça la sol·licitud al Consell, que es pronuncia per unanimitat, amb la consulta prèvia a la Comissió i amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu, el qual es pronuncia per la majoria dels membres que el componen. Es tenen en compte els criteris d'admissibilitat aprovats pel Consell Europeu.

Les condicions de l'admissió i les adaptacions a què aquesta admissió dona lloc amb relació als tractats sobre els quals es funda la Unió són objecte d'un acord entre els estats membres i l'estat sol·licitant. Aquest acord està subjecte a la ratificació de tots els estats contraents, de conformitat amb les normes constitucionals respectives.

155. Dit d'una altra manera: un estat ha de sol·licitar l'ingrés, els òrgans pertinents de la Unió Europea l'han de considerar d'acord amb determinats requisits de procediment i els estats membres actuals de la Unió Europea i l'estat sol·licitant han de ratificar per unanimitat un tractat sobre l'admissió d'aquest.
156. El fet de si el procés d'adhesió podria variar en el cas d'Escòcia, per tal com ja està sotmès a la legislació de la Unió Europea com a part del Regne Unit, podria ser subjecte de negociacions. Però el resultat final de l'adhesió d'Escòcia probablement seria el mateix: per a incrementar el nombre de membres de la Unió Europea es requereix un tractat que modifiqui els tractats de la Unió Europea.
157. El Tractat d'adhesió de Croàcia a la Unió Europea és indicatiu de les esmenes que encara s'han de fer en els tractats de la Unió Europea sobre l'adhesió d'un nou estat, i recentment els tractats de la Unió Europea han estat modificats pel Tractat de Lisboa. I el que és més fonamental, la ratificació pels estats membres actuals integrarà Croàcia en l'article 52 del TUE,²⁵² que diu, referint-se tant a aquest tractat com al Tractat de funcionament

²⁵² Tractat d'adhesió de Croàcia a la Unió Europea, 9 de desembre de 2011, article 13.

de la Unió Europea (TFUE): ²⁵³ «Els tractats s'apliquen al Regne de Bèlgica, a la República de Bulgària, a la República Txeca [i així successivament, una llista dels noms oficials dels estats membres actuals].» Altres esmenes fetes per a l'adhesió de Croàcia inclouen adaptacions en el nombre de jutges del Tribunal de Justícia de la Unió Europea i del capital i del Consell d'Administració del Banc Europeu d'Inversions.

158. Es requeririen esmenes similars perquè Escòcia esdevingués un estat membre de la Unió Europea.

159. En canvi, més enllà de la llista dels estats membres en l'article 52 del TUE i de la situació especial de determinats països i territoris d'ultramar, l'article 355 del TFUE no defineix el territori dels estats membres. En l'afer *Hansen contra Hauptzollamt Flensburg*, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea va considerar que es desprenia d'una versió anterior d'aquestes dues disposicions (Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea, article 227) que «la situació dels departaments francesos d'ultramar a la Comunitat es defineix principalment per referència a la Constitució francesa, segons la qual, d'acord amb el que el Govern francès ha indicat, els departaments d'ultramar són una part integral de la República».²⁵⁴ Això confirma que, en general, el territori de cada estat membre depèn de la mateixa constitució d'aquest estat membre, no dels tractats de la Unió Europea. Un simple canvi en les fronteres del territori d'un estat no requereix cap modificació dels tractats.

160. Això indica que el Regne Unit pot modificar l'àmbit territorial dels tractats unilateralment amb el reconeixement de la independència d'Escòcia. Els tractats es continuarien aplicant al territori reduït de la rUK, però, en aquest cas, ja no serien aplicables, sense esmena, a una Escòcia independent.

160.1 L'article 29 de la Convenció de Viena sobre el dret dels tractats estableix que: «És obligatori un tractat per a cada una de les parts pel que respecta a la totalitat del seu territori, tret que se'n desprengui una intenció diferent o que consti altrament» –això deixa oberta la possibilitat que dels tractats es desprengui una intenció diferent.

160.2 En el moment d'entrada en vigor del Tractat de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA), el Saar era part de França. El 1957 va ser retornat a la República Federal d'Alemanya en virtut d'un tractat bilateral. El mateix dia, els membres de la CECA van signar un tractat

²⁵³ Versió consolidada: (2010) OJ C83/47.

<http://www.parlament.cat/activitat/Tractats UE web CA.pdf>

²⁵⁴ Afer 148/77, *Hansen v Hauptzollamt Flensburg* [1978] ECR 1787, § 10.

en què reconeixien el canvi territorial (tot i que encara es va mantenir sense la ratificació d'Itàlia i dels Països Baixos durant gairebé dos anys). Això indica que els tractats de la Unió Europea –si el mateix criteri continua sent aplicable, malgrat que la CECA s'hagi transformat en Unió Europea– es podrien aplicar únicament al territori d'un estat membre en el moment de la seva adhesió o ratificació i no al seu «territori sencer» en un moment donat, fins i tot si aquest territori s'amplia o es redueix.²⁵⁵

160.3 MacCormick ha argumentat: «[E]l precedent de Grenlàndia té una importància decisiva, ja que mostra que, com a matèria de dret europeu, un territori no pot trencar unilateralment la jurisdicció constitucional de les Comunitats Europees (o, ara, la Unió Europea) simplement per mitjà d'un canvi de les relacions constitucionals en un estat membre.»²⁵⁶ Però aquí no té una importància decisiva; es referia a un canvi en les relacions constitucionals *dins* de Dinamarca, no a les fronteres internacionals de Dinamarca. Encara que el cos de la legislació de la Unió Europea hauria continuat aplicant-se a Grenlàndia sense una retirada negociada de la CE, d'això no es desprèn que es continuaria aplicant a Escòcia en el cas que es convertís en un estat completament nou.²⁵⁷

160.4 Quan la República Federal d'Alemanya es va ampliar el 1990, els estats membres de la Comunitat Europea van considerar que els tractats s'aplicaven al seu territori ampliat sense cap modificació especial. No obstant això, hi ha qui ha argumentat que el Protocol del Tractat de la Comunitat Econòmica Europea sobre el comerç interior alemany i problemes connexos ja va reconèixer la possibilitat d'una futura reunificació alemanya. En tot cas, el d'Alemanya va ser un cas inusual, complicat per les qüestions de si la República Federal d'Alemanya és la continuadora del *Reich* i per les consideracions polítiques que van influir en els estats implicats.²⁵⁸

161. Ziller argumenta, en coherència amb el precedent de la reunificació alemanya:

L'àmbit territorial d'aplicació del dret de la Unió Europea pot ser modificat unilateralment per un estat membre que concedeixi la independència (descolonització) a un territori

²⁵⁵ Vegeu Lane. «Scotland in Europe». En: Finnie (1991) 143, 151.

²⁵⁶ MacCormick, Carta al Glasgow Herald, 1 de juny de 1999, citat en: Murkens, JE. «Scotland's Place in Europe». (2001) 12, www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/68.pdf.

²⁵⁷ Vegeu, també, Lane. «Scotland in Europe». En: Finnie (1991), 143, 150-151.

²⁵⁸ Vegeu *ibíd.* 143, 152.

o que incorpori un territori. La descolonització no va significar un canvi dramàtic per a nombrosos territoris, a causa de la definició de l'àmbit territorial dels tractats: en la major part dels casos, l'associació sobre la base dels mateixos tractats de la Comunitat Europea (com un PTU, país i territori d'ultramar) ha estat substituïda per l'associació basada en un tractat entre la Comunitat Europea i els nous estats independents (convencions de Yaoundé/Lomé i Cotonou). Però s'ha demostrat clarament que la competència per a ampliar el territori d'un estat membre està en la delimitació del territori de la Comunitat Europea: la reunificació d'Alemanya, que, jurídicament parlant, no necessitava l'aprovació de les institucions comunitàries ni dels estats membres, va ser la decisió exclusiva d'un estat membre i va donar lloc a una ampliació del 4,66% del territori regit per la legislació de la Unió Europea, amb una població de 16.500 milions més de persones.²⁵⁹

162. Fins i tot si la cessió del Saar es pren com a precedent aplicable en comptes de Grenlàndia o dels *Länder* que abans eren part de la República Democràtica Alemanya, no se'n desprendria que, si un territori d'un estat es redueix, els tractats de la Unió Europea d'alguna manera poden continuar aplicant-se als territoris perduts fins i tot si ja no formen part d'un actual estat membre de la Unió Europea. En tot cas, l'aparició d'un estat completament nou és molt diferent d'un canvi en el territori o en les disposicions constitucionals internes d'un estat membre existent.

163. La conclusió que Escòcia s'hauria d'adherir a la Unió Europea com a nou estat membre és coherent amb les declaracions de representants de la Unió Europea sobre aquesta qüestió.

163.1 El març del 2004, Romano Prodi, l'aleshores president de la Comissió Europea, en resposta a una pregunta d'un diputat al Parlament Europeu sobre una regió que s'havia independitzat recentment d'un estat membre de la Unió Europea, va dir que hauria de tornar a sol·licitar l'adhesió a la Unió Europea:

Les Comunitats Europees i la Unió Europea s'han establert d'acord amb els tractats pertinents entre els estats membres. Els tractats s'apliquen als estats membres (article 299 del Tractat CE).²⁶⁰ Quan una part del territori d'un estat membre deixi de ser part d'aquest estat, per

²⁵⁹ Ziller, J. «The European Union and the territorial scope of European territories» (2007), 38, VUWLR 51.

²⁶⁰ Ara vegeu el TUE, art. 52, i el TFUE, art. 355.

exemple, perquè el territori esdevé un estat independent, els tractats deixen d'aplicar-se a aquest territori. Dit d'una altra manera, una regió que s'hagi independitzat recentment que, pel fet de la seva independència, es converteixi en un tercer país respecte a la Unió i als tractats, des del dia de la seva independència aquests ja no són aplicables en el seu territori.²⁶¹

163.2 El seu successor, José Manuel Durão Barroso, encara reticent a fer especulacions específiques sobre la secessió d'Escòcia, va donar una resposta similar en ser preguntat per la BBC sobre aquesta qüestió el setembre del 2012:

Aquest [adherir-se a la Unió Europea] és un procediment de dret internacional. Un estat ha de ser una democràcia en primer lloc, ha de sol·licitar l'ingrés a la Unió Europea i tots els estats membres hi han de donar la conformitat. Un nou estat, si vol entrar a la Unió Europea, hi ha de sol·licitar l'ingrés, com qualsevol altre estat. De fet, no sé de cap país que en vulgui sortir i sí de molts països que hi volen entrar.²⁶²

164. Tot això no vol dir que sigui inconcebible que Escòcia automàticament passés a ser membre de la Unió Europea. Els òrgans competents de la Unió Europea o els estats membres podrien estar disposats a ajustar els requisits habituals per als membres en les circumstàncies del cas d'Escòcia. Però això seria decisió d'aquests, probablement basant-se en les negociacions; no és un requisit de dret internacional, ni, si més no a primera vista, de l'ordre jurídic de la Unió Europea.

165. Això tampoc no suggereix que la legislació de la Unió Europea necessàriament deixaria de ser vigent a Escòcia, tret que s'hi adherís com a nou estat. En particular, en funció del que s'hagi acordat en la continuació de l'actual legislació del Regne Unit després de la independència d'Escòcia, la Llei (Regne Unit) de les Comunitats Europees, del 1972, art. 2(4), podria continuar sent vigent a Escòcia. Dit en termes generals: aquest article estableix que la legislació nacional «s'ha d'interpretar i té efecte amb subjecció a» directament aplicable a la legislació de la Unió Europea. Però el manteniment de la legislació de la Unió Europea a Escòcia seria simplement una qüestió de dret intern. No comportaria que Escòcia o els seus ciutadans tinguessin cap dret

²⁶¹ Resposta del Sr. Prodi en nom de la Comissió, 1 de març de 2004 (2004) DO C84E/422.

²⁶² «Scottish independence: EC President José Manuel Barroso on new states membership», BBC News, 12 de setembre de 2012, www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-19567650.

o obligació en virtut dels tractats de la Unió Europea. Això dependria de l'adhesió a la Unió Europea.

166. Suposant que efectivament Escòcia s'hagués d'adherir a la Unió Europea com a nou estat, es plantejaria la qüestió de si el procés d'adhesió podria fer-se en termes similars als del Regne Unit. No hi ha cap norma que, per exemple, d'alguna manera, doni dret automàticament al Regne Unit a les clàusules d'exclusió voluntària de l'euro o en justícia i afers interns. Les condicions d'adhesió s'haurien d'acordar amb els estats membres.
167. Aquestes conclusions preliminars resten, però, subjectes a una reserva: el Tribunal de Justícia de la Unió Europea podria ser reticent a acceptar que una part d'un estat membre actual de la Unió Europea se'n retirés automàticament, sobretot en la mesura que això afectés els drets individuals dels ciutadans actuals de la Unió Europea. Examinem a continuació aquesta possibilitat.

(ii) Possibles complicacions

168. La pràctica dels estats corrobora el punt de vista que la nacionalitat d'una població és el resultat d'un canvi de sobirania, subjecte a disposicions específiques. Les disposicions prèvies per a la successió, com ara els tractats de pau que van reestructurar alguns estats europeus després de la Primera Guerra Mundial, van donar dret d'opció als nacionals de l'estat predecessor. En comptes de plantejar la possibilitat de l'apatrídia, aquests acords han tractat les persones individuals com a nacionals d'un estat, i només si una persona exerceix el dret d'opció en aquest sentit deixa de tenir aquesta nacionalitat.²⁶³
169. Els articles de la Comissió de Dret Internacional sobre la nacionalitat de les persones naturals amb relació a la successió d'estats²⁶⁴ tenen un enfocament similar. L'article 4 estableix que els estats membres han d'adoptar totes les mesures adequades per a evitar l'apatrídia. Els articles que segueixen tracten específicament de la categoria en què probablement entraria la separació d'Escòcia del Regne Unit:²⁶⁵

Article 24

Atribució de la nacionalitat de l'estat successor

Quan una o diverses parts del territori d'un estat se'n

²⁶³ Vegeu *Brownlie's Principles* (8^a ed., 2012), 433-436.

²⁶⁴ L'Assemblea General va prendre nota dels articles de la Resolució GA 55/153 (2000), a la qual s'adjunten.

²⁶⁵ Vegeu també els articles 5 i 11, en general, i els articles 22 i 23, sobre la dissolució d'estats.

separin per a formar un estat successor, o diversos, mentre que l'estat predecessor continua existint, l'estat successor atribueix la nacionalitat, tret que s'indiqui altrament mitjançant l'exercici d'un dret d'opció, a:

- (a) Les persones afectades que tinguin la residència habitual en el seu territori.
- (b) Sens perjudici del que disposa l'article 8:
 - (i) Les persones afectades que no estiguin incloses dins l'apartat *a* que tinguin un vincle jurídic apropiat amb una unitat constitutiva de l'estat predecessor que hagi passat a formar part d'aquest estat successor.
 - (ii) Les persones afectades que no tinguin dret a la nacionalitat de cap dels estats interessats d'acord amb els apartats *a* i *b.i* que tinguin la residència habitual en un tercer estat i que hagin nascut en el que ha passat a ser el territori d'aquest estat successor o que, abans d'abandonar l'estat predecessor, hagin tingut la darrera residència habitual en aquest territori, o que tinguin qualsevol altre vincle adequat amb aquest estat successor.

Article 25

Retirada de la nacionalitat de l'estat successor

1. L'estat predecessor retira la nacionalitat a les persones afectades que compleixin les condicions per a adquirir la nacionalitat de l'estat successor de conformitat amb l'article 24. Tanmateix, no els ha de retirar la nacionalitat abans que aquestes persones adquireixin la nacionalitat de l'estat successor.
2. Llevat que s'indiqui altrament mitjançant l'exercici d'un dret d'opció, l'estat predecessor no ha de retirar la nacionalitat a les persones a què fa referència l'apartat 1 que:
 - (a) Tinguin la residència habitual en el seu territori.
 - (b) No estiguin incloses en la lletra *a* i tinguin un vincle jurídic apropiat amb una unitat constitutiva de l'estat predecessor que continuï sent part de l'estat predecessor.
 - (c) Tinguin la residència habitual en un tercer estat i hagin nascut en el que continuï sent part del territori de l'estat predecessor o que, abans d'abandonar l'estat predecessor, hagin tingut la residència habitual en aquella part, o que tinguin qualsevol altre vincle adequat amb aquest estat.

Article 26

Concessió del dret d'opció per l'estat predecessor i l'estat successor

L'estat predecessor i l'estat successor concedeixen un dret d'opció a totes les persones afectades incloses en l'article 24 i l'article 25.2 que compleixin les condicions per a tenir la nacionalitat de tots dos, de l'estat predecessor i l'estat successor, o de dos o més estats successors.

170. Es podria establir un acord d'aquest tipus en el cas del Regne Unit. Segons els termes d'aquest, alguns dels habitants d'Escòcia podrien mantenir la nacionalitat britànica (i, per tant, la ciutadania de la Unió Europea).
171. Això no obstant, l'estatus dels futurs ciutadans de nacionalitat escocesa que no mantinguin també la nacionalitat britànica com a ciutadans actuals de la Unió Europea planteja algunes qüestions. Hi ha la possibilitat que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea pogués atribuir un significat independent a la ciutadania de la Unió Europea, en forma de drets individuals. Encara que no cal discutir el contingut de tots aquests drets, hi hauria la possibilitat real que influïssin en l'enfocament del Tribunal de Justícia de la Unió Europea sobre la independència d'Escòcia si no esdevingués un estat membre de la Unió Europea.
172. Hi ha, per descomptat, la qüestió prèvia de com el Tribunal de Justícia de la Unió Europea tindria fins i tot l'oportunitat de considerar la independència d'Escòcia, i especialment de considerar-la sobre la base de l'única legislació vigent de la Unió Europea. A la pràctica és improbable:
 - 172.1 S'hauria de plantejar al Tribunal de Justícia de la Unió Europea un cas rellevant per a la independència d'Escòcia. Això podria passar, per exemple, si una persona argumentés davant un tribunal del Regne Unit que alguns actes del Regne Unit relacionats amb la independència d'Escòcia són incompatibles amb la legislació de la Unió Europea, i si el tribunal del Regne Unit plantegés a continuació una petició de decisió prejudicial al Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Però és dubtós que això passi i que passi a temps per a influir en el procés d'independència d'Escòcia i l'adhesió a la Unió Europea.
 - 172.2 En tot cas, no hi ha pràcticament cap possibilitat que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea examini la qüestió

únicament sobre la base de la legislació vigent de la Unió Europea. És més probable que el Regne Unit, Escòcia i la Unió Europea negociïn i acordin mecanismes per a la independència d'Escòcia que constitueixin el subjecte real de tota consideració pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Aquesta opinió està reforçada pel fet que no hi ha cap disposició expressa sobre aquest punt en els tractats de la Unió Europea, sinó que probablement seria tractat com a matèria *sui generis* que caldria que fos acordada pels estats membres, si més no inicialment, i no pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

173. No obstant això, els arguments que altres han donat sembla que es basen en la legislació vigent de la Unió Europea i no en cap acord a què es pogués arribar entre les parts. Només es poden fer especulacions. Però sembla que hi ha dues línies principals d'argumentació que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea podria considerar, cap de les quals no sembla probable.
174. En primer lloc, Lane, abans que la Comunitat Europea es convertís en la Unió Europea, va escriure que la independència d'Escòcia requeriria la concurrència de la Comunitat Europea i probablement també negociacions de bona fe:

A Europa, la independència per a Escòcia (i per a Anglaterra) es pot dur a terme només si l'acció en l'àmbit nacional prossegueix conjuntament amb l'acció en l'àmbit comunitari, i, d'aquesta manera, al final aconseguir un resultat acordat que inclogui necessàriament la concurrència de les institucions comunitàries i els estats membres. Una futura Escòcia independent basada en el clar suport democràtic del poble escocès crearia una obligació moral i, tenint en compte el principi de dret internacional d'autodeterminació, probablement una obligació jurídica a tots els estats membres de negociar de bona fe amb la finalitat d'aconseguir un resultat, però aquesta solució es troba essencialment en l'àmbit de la política, no en el de la legislació. I això és una altra qüestió.²⁶⁶

175. El seu suggeriment que el principi de l'autodeterminació donaria lloc a una obligació jurídica de negociar de bona fe és dubtós. Deixant de banda el context colonial, el principi d'autodeterminació és controvertit. El Tribunal Suprem del Canadà ha declarat que «el dret a la secessió només es planteja en el marc del principi de l'autodeterminació dels pobles en el dret internacional, en què "un poble" és governat com a part d'un imperi colonial». En els territoris metropolitans com Escòcia, «és d'esperar que els pobles aconseguixin l'autodeterminació en

²⁶⁶ Lane. «Scotland in Europe». En: Finnie (1991), 143, 154-155.

el marc de l'Estat actual» i un estat que «respecti els principis de la lliure determinació en les seves disposicions internes [...] té el dret de mantenir la seva integritat territorial en virtut del dret internacional».²⁶⁷ Això, és clar, no va en detriment de l'opinió de Lane que, si els escocesos votessin a favor de la independència en un referèndum, les parts es podrien sentir moralment o políticament obligades a aplanar-los el camí.

176. Tampoc no prejutja la posició en l'ordre intern jurídic de la Unió Europea. A *Van Gend en Loos*,²⁶⁸ el Tribunal de Justícia de la Unió Europea va sostenir que el que avui és la Unió Europea «constitueix un nou ordenament jurídic de dret internacional, en benefici del qual els estats han limitat els seus drets sobirans, encara que dins d'un àmbit restringit, i les qüestions que comprèn no impliquen només els estats membres sinó també els seus nacionals». En *Grzelczyk*,²⁶⁹ declara que «la ciutadania de la Unió està destinada a convertir-se en l'estatus fonamental dels nacionals dels estats membres, la qual cosa permet que en una mateixa situació es rebi un mateix tracte jurídic, independentment de la nacionalitat i sens perjudici de les excepcions establertes expressament».
177. Un argument de la legislació de la Unió Europea segons el qual el Regne Unit, en la negociació de la independència d'Escòcia i potser del seu estatus dins la Unió Europea, estaria obligat pel principi de bona fe a actuar d'una determinada manera – precisament aquesta manera seria matèria de conjectures –, basant-se en una lectura creativa i oberta de les disposicions del Tractat de la Unió Europea que no té precedents jurídics. No hi ha cap disposició de la qual, òbviament, es desprengui aquest requisit.
178. En segon lloc, hi ha un punt de vista més radical, exposat, per exemple, per O'Neill, segons el qual és factible la successió automàtica d'Escòcia en la Unió Europea, o fins i tot exigida per l'ordenament jurídic de la Unió Europea. O'Neill identifica diversos arguments que pretesament abonen aquest punt de vista:²⁷⁰
- 178.1 En *Rottmann contra Baviera*, un *Land* alemany havia retirat la nacionalitat alemanya a un home que també tenia la nacionalitat austríaca, amb l'efecte que aquest també va

²⁶⁷ Reference re Secession of Quebec (1998) 115 ILR 536, 594-5; Brownlie's Principles (8^a ed., 2012), 141-142.

²⁶⁸ Afer 26/62, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* [l'Administració tributària holandesa] [1963], Rec p 1.

²⁶⁹ Afer C-184/99, *Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] ECR I-6193, § 31.

²⁷⁰ Vegeu, a més, O'Neill, A. «A quarrel in a faraway country? Scotland, independence and the EU». 14 de novembre de 2011, eutopialaw.com/2011/11/14/685/.

perdre la nacionalitat austríaca i, per tant, la ciutadania de la Unió Europea. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea va exposar que un estat membre ha d'exercir les seves facultats per a retirar la nacionalitat d'una persona de manera compatible amb els principis de la legislació de la Unió Europea (encara que va deixar obert si, en el cas de què es tractava, relacionat amb un frau, la retirada de la nacionalitat era proporcionada).²⁷¹

178.2 L'article 20.1 del TFUE, que té l'efecte d'afegir a la ciutadania nacional la ciutadania de la Unió, i no de substituir-la, juntament amb els drets reconeguts pels instruments esmentats anteriorment, podria influir en el Tribunal de Justícia de la Unió Europea per a pronunciar que «tant Escòcia com [la rUK], *tots dos*, haurien de ser els successors de la pertinença de l'actual Regne Unit a la Unió Europea, però ara com a dos estats en comptes d'un sol estat».

178.3 O'Neill també argumenta que el fet que Escòcia esdevingués independent sense la successió automàtica com a membre de la Unió Europea seria equivalent a una retirada en el marc de l'article 50 del TUE.

179. Per les raons que ja s'han exposat, no hi ha cap base en els tractats de la Unió Europea per al darrer argument: la independència d'Escòcia seria un esdeveniment sense cap precedent clar en la legislació de la Unió Europea i no està clarament regulat per les disposicions específiques dels tractats de la Unió Europea.

180. Tampoc no arribarien gaire lluny els arguments basats en la ciutadania de la Unió Europea. Aquests s'aparten de l'aparent expectativa de la Comissió Europea, evident en les citacions anteriors, que Escòcia s'hauria d'adherir a la Unió Europea com a nou estat membre. Durão Barroso, en resposta a una pregunta derivada d'una iniciativa ciutadana per a garantir que els ciutadans d'un futur estat català independent continuarien sent ciutadans de la Unió Europea, també va dir:

La Comissió confirma que, d'acord amb l'article 20 del [TFUE], la ciutadania de la Unió Europea és complementària i no substitueix la ciutadania nacional (és a dir, la ciutadania d'un estat membre de la Unió Europea). Això també confirma que, en l'hipotètic cas de secessió d'una part d'un estat membre de la Unió Europea, s'hauria de trobar i negociar la solució en l'ordenament jurídic internacional. Tota altra consideració

²⁷¹ Afer C-135/08, *Rottmann v Baviera*, 2 de març de 2010.

relacionada amb les conseqüències d'aquest esdeveniment tindria el caràcter de conjectura.²⁷²

181. Això és coherent amb l'article 20.1 del TFUE, que estableix:

Es crea una ciutadania de la Unió. És ciutadà de la Unió qualsevol persona que tingui la nacionalitat d'un estat membre. La ciutadania de la Unió s'afegeix a la ciutadania nacional i no la substitueix.

182. És a dir, s'afirma que la ciutadania europea depèn de la nacionalitat d'un estat membre. Això es veu refermat per la Declaració sobre la nacionalitat d'un estat membre en el Tractat de la Unió Europea, que va ser annexat a aquest tractat, i que diu així: «La Conferència declara que, quan en el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea es faci referència als nacionals dels estats membres, la qüestió de si una persona té una nacionalitat determinada es resol únicament amb remissió al dret intern de l'Estat membre de què es tracti.»²⁷³

183. En tot cas, malgrat aquests arguments, és difícil veure com el Tribunal de Justícia de la Unió Europea podria eludir la necessitat d'incorporar Escòcia als tractats de la Unió Europea i renegociar-ne la posició amb relació als altres estats membres. No hi ha precedents d'aquesta situació, i en la pràctica de la Unió Europea i dels seus estats membres actuals és gairebé segur que intentarien evitar-ho. És poc probable que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea considerés examinar la qüestió en els termes exposats abans, o que, si d'alguna manera ho fes, efectivament usurparia el paper dels estats membres en la negociació d'una solució política mitjançant l'adopció d'un enfocament similar al que suggereixen Lane i O'Neill.

184. Per descomptat, hi pot haver una distinció entre la posició en el dret públic internacional en general i la posició en l'ordre jurídic de la Unió Europea. El dret públic internacional (com ja s'ha dit) és el dret adequat per a respondre a les preguntes sobre la continuïtat d'un estat i la successió fora del context específic de la Unió Europea. Fins i tot si el Tribunal de Justícia de la Unió Europea hagués d'adoptar un enfocament diferent, això no afectaria la situació de la rUK i d'Escòcia en general. Només afectaria la seva posició en l'ordenament jurídic de la Unió Europea.

²⁷² Resposta del Sr. Durão Barroso, en nom de la Comissió, 28 agost de 2012.

www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-007453&language=EN.

²⁷³ (1992) DO C191, 98.

James Crawford SC

Catedràtic de la Càtedra
Whewell de Dret Internacional

Universitat de Cambridge

Advocat, Matrix Chambers

Alan Boyle

Catedràtic de Dret Públic Internacional

Universitat d'Edimburg

Advocat, Essex Court Chambers

10 de desembre de 2012

Glossari

Adhesió		En el context de la Unió Europea o altres organismes internacionals, l'adhesió és el procés pel qual un estat es converteix en membre d'un d'aquests organismes.
Estat que continua o continuador		Un estat que té la mateixa personalitat jurídica internacional que l'estat predecessor malgrat un canvi de les circumstàncies, com ara la pèrdua de territori o de població.
Opcions monetàries		Unió monetària oficial: quan dos o més estats independents acorden formalment compartir una moneda única, i unes institucions monetàries i unes polítiques d'ajust comunes (per exemple, la zona euro).
		Moneda vinculada: quan un estat independent administra el tipus de canvi de la seva moneda davant la moneda d'un altre estat, normalment més gran (generalment, la lliura esterlina, l'euro o el dòlar dels EUA). Les autoritats monetàries hi intervenen per garantir que el tipus de canvi es mantingui constant (o variï dins d'una franja específica) davant la moneda escollida (per exemple, Dinamarca fixa el valor de la corona danesa davant l'euro dins d'una franja objectiva limitada).
		Moneda flotant: el valor de la moneda d'un estat independent i el seu tipus de canvi respecte a altres monedes estan condicionats per la demanda de mercat de la moneda (lliura esterlina, euro o dòlar, per exemple).
		Ús unilateral d'una moneda estrangera: generalment coneguda com a «dolarització» o, en el context d'un estat independent escocès que potencialment adoptaria la lliura esterlina, «esterlinització». És quan un estat adopta de manera unilateral la moneda d'un altre estat sense acordar una unió oficial i sense obtenir un paper oficial en les institucions i les polítiques que dirigeixen la política monetària (per exemple, Panamà utilitza el dòlar dels EUA de manera unilateral, fora del sector oficial de responsabilitat de la reserva federal).
Dissolució		Quan un estat deixa d'existir i es divideix en dos o més estats nous, cap dels quals no és l'estat que continua.
Organismes internacionals		Els organismes establerts en virtut del dret internacional i dotats de la seva pròpia personalitat jurídica internacional (com ara les Nacions Unides, la Unió Europea i l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord).

Jurisdicció		L'àrea de control d'un govern o sistema jurídic concrets.
Estat predecessor		Quan un estat s'ha dissolt o una part se n'ha separat i ha esdevingut un nou estat (successió), l'estat predecessor és l'estat que existia abans de la dissolució o la successió.
Reversió		Quan un estat que s'ha suprimit o extingit durant un període es restableix en el mateix territori o en un territori similar al de l'estat anterior i es considera que és la mateixa entitat jurídica.
Secessió		La creació d'un nou estat sense el consentiment de l'estat sobirà anterior.
Sobirania		La jurisdicció o competència legislativa d'un govern sobre el seu territori i la seva població permanent.
Estat		Entitat jurídica que comprèn una població establerta en un territori amb el seu govern sobirà i que té personalitat jurídica de conformitat amb el dret internacional.
Successió / Estat successor		La substitució d'un estat per un altre en la responsabilitat de les relacions internacionals d'un territori que fins aleshores pertanyia a l'estat anterior (per exemple, el Sudan del Sud fou l'estat successor arran de la seva independència del Sudan).
Tractat		Un acord internacional per escrit concertat entre estats i regit pel dret internacional.
Molts termes jurídics i constitucionals no tenen una definició consensuada i precisa, i alguns termes poden tenir múltiples significats depenent del context en què s'utilitzen (per exemple, si es relacionen amb el dret internacional o el dret intern). Les explicacions anteriors pretenen ser una guia per als lectors no experts, més que una declaració formal del Govern del Regne Unit.		