

Informe de Graham Avery

L'adhesió d'Escòcia a la Unió Europea

Entre els temes que la comissió està examinant,¹ hi ha el procediment d'adhesió a la UE d'una Escòcia independent. Vaig escriure els meus punts de vista sobre aquest assumpte en un memoràndum presentat a una comissió de la Cambra dels Comuns britànica el setembre de 2012. Com que aquest memoràndum continua reflectint la meva posició bàsica, i prefigura en certa manera les propostes del Govern escocès de novembre de 2013, el presento com a annex a aquest informe.

En els paràgrafs següents es respon a algunes de les preguntes que la Comissió em va plantejar per escrit. Pel que fa a la meva persona:

- He treballat durant 40 anys com a funcionari a Londres i Brussel·les, i he estat involucrat en les successives negociacions d'ampliació de la UE (vegeu la nota biogràfica al final).
- Tracto d'abordar la qüestió de la independència d'Escòcia amb la màxima objectivitat possible (vaig néixer a Gal·les i sóc resident a Anglaterra).
- Aquest escrit expressa les meves opinions personals, no les de cap institució o organització.

¹ Es refereix a l'European and external relations committee (Comissió de relacions exteriors i europees) del Parlament escocès.

1. Les disposicions generals de l'article 48 del Tractat de la UE, són una "via jurídica adequada"?

Sí. Com s'explica en el memoràndum adjunt, les negociacions sobre els termes de la pertinença d'Escòcia a la UE han de tenir lloc en el període entre el referèndum i la independència. A aquest efecte, la base jurídica seria l'article 48: és el que s'ha descrit a vegades com "ampliació interna". L'alternativa seria el procediment d'ampliació que s'ha seguit tradicionalment per admetre països tercers. Aquesta opció, que significaria que Escòcia hauria de sortir de la UE i després demanar el seu reingrés seguint la via de l'article 49, no seria desitjable per raons pràctiques i polítiques.

Tenint en compte que cap del dos articles produiria l'adhesió 'automàtica' o 'garantida' d'Escòcia a la UE, la pregunta és, ¿quin seria el més adequat?

L'escenari que considerem aquí no té precedents històrics a la UE ni està previst en els Tractats. La decisió sobre la forma de procedir, la prendrien els líders polítics de la UE (els representants electes reunits en el Consell Europeu, el Consell de Ministres i el Parlament Europeu) a la llum de les opcions pràctiques disponibles i els interessos nacionals i europeus implicats. Seria una decisió política que no prendrien els juristes, encara que, per descomptat, serien consultats.

La política de la UE és respectar els ordenaments constitucionals dels estats membres, raó per la qual no ha expressat cap posició sobre la qüestió de la independència d'Escòcia.

Tanmateix, és general la impressió que els presidents del Consell Europeu (Herman Van Rompuy) i de la Comissió Europea (José Manuel Barroso) han dit que en el cas d'Escòcia caldria aplicar l'article 49 TUE. Això no és exactament així. Ells han manifestat que "si una part del territori d'un Estat membre deixa de ser part d'aquest estat i es converteix en un nou estat independent, els Tractats ja no hi seran d'aplicació". En altres paraules, per a la UE, un nou estat

independent es convertiria en un tercer país "i per tant l'article a aplicar seria el 49". Aquesta afirmació és certa, però no és tota la veritat. Si els Tractats es revisessin convenientment abans de la independència, podrien ser aplicables en el nou estat. A aquest efecte, l'article 48 podria ser útil.

S'ha objectat que atès que l'article 48 exigeix la unanimitat (i el mateix pot dir-se de l'article 49), Espanya en bloquejaria l'ús a fi de dissuadir certes regions espanyoles d'aspirar a la independència. Per raons similars, Espanya, Eslovàquia, Romania, Grècia i Xipre no han reconegut la declaració unilateral d'independència de Kosovo de 2008. Però el referèndum d'Escòcia no és unilateral: és un procés constitucional aprovat pel Parlament britànic. A Espanya, però, la Constitució no permet aquest tipus de referèndums. Té interès assenyalar que la independència de Montenegro el 2006, després d'un referèndum que Sèrbia va acceptar com a constitucional, va ser reconeguda per tots els membres de la UE.

En considerar el camí a seguir, els líders de la UE haurien de tenir en compte les conseqüències pràctiques d'exigir a Escòcia que sortís de la Unió per després demanar el seu reingrés per la via de l'article 49. Ni a la UE ni als seus Estats membres ni, sobretot, a la resta del Regne Unit, els interessaria això. L'escenari d'una Escòcia independent fora de la UE i on no s'apliquessin les normes de la Unió, seria un malson jurídic, crearia dificultats de tipus social i econòmic als ciutadans de la UE i privaria a aquesta dels beneficis de la pertinença d'Escòcia (contribució al pressupost comunitari, recursos pesquers, etc.). Per evitar aquest resultat gens desitjable, és d'esperar que, arribat el moment, el govern britànic defensarà vigorosament l'aplicació de l'article 48.

S'ha suggerit que aquests problemes podrien evitar-se mitjançant un acord provisional pel qual Escòcia continuaria aplicant les normes de la UE durant el període entre la independència i l'adhesió. Però és dubtós que el Parlament d'una Escòcia independent acceptés l'obligació d'aplicar les normes de la UE

sense tenir el dret de veu i vot que tenen els estats membres en la presa de decisions de les institucions de la UE.

2. Hauria Escòcia d'enfocar les negociacions d'adhesió a la UE basant-se en el principi de "l'efecte de continuïtat"?

Sí. Com s'explica en el memoràndum adjunt, pel que fa a les polítiques i a la legislació de la UE, els ciutadans d'Escòcia tenen l'expectativa legítima de mantenir l'*status quo* pel que fa a les condicions econòmiques i socials que determini el procés d'adhesió.

3. Són suficients divuit mesos per acordar l'adhesió d'Escòcia a la UE i completar tots els processos necessaris?

Tot i que la meta de 18 mesos requeriria una activitat intensa, és realista. En el memoràndum adjunt, estimo que no caldrien més d'un o dos anys. A tall de comparació, els eslovacs i txecs només van necessitar 6 mesos per ser independents, mentre que l'adhesió més ràpida a la UE va ser la de Finlàndia, que va necessitar-ne 31.

4. Podrien sorgir durant les negociacions obstacles potencials a l'adhesió d'Escòcia?

Les principals qüestions que poden sorgir en les negociacions han estat ben identificades. Com s'explica al memoràndum adjunt, la decisió sobre la representació d'Escòcia a les institucions de la UE no hauria de ser problemàtica. Amb relació a l'euro i la zona Schengen, se li podria assegurar a Escòcia l'"efecte de continuïtat" sense negociar opcions d'exclusió. En les

aportacions d'Escòcia al pressupost de la UE, la qüestió de la devolució comportaria negociacions difícils amb Londres i Brussel·les. La convicció del govern escocès que la divisió de la rebaixa britànica seria tema de negociació entre els governs d'Escòcia i Gran Bretanya no és encertada, mentre que el suggeriment del govern britànic que la devolució s'adaptaria automàticament és enganyosa. Altres Estats membres tindrien un gran interès en aquests assumptes pressupostaris.

5. Qui hauria de conduir les negociacions per a l'adhesió a la UE en nom d'Escòcia i com es gestionaran?

En el període anterior a la independència, el govern britànic representaria Escòcia en les negociacions intergovernamentals amb altres membres de la UE. Les institucions de la UE trobarien la manera apropiada de consultar el Govern escocès i assegurar que les seves opinions es tinguessin en compte. Com s'explica al memoràndum adjunt, es demanaria a la Comissió iniciar converses exploratòries amb Edimburg, Londres i altres capitals abans de presentar propostes. Els canvis en els tractats que resultessin d'aquestes converses serien ratificats pels Estats membres d'acord amb l'ordenament constitucional de cadascun. En el cas del Regne Unit, l'aprovació del Parlament d'Escòcia seria presumiblement part del procés constitucional.

S'ha suggerit que les negociacions en virtut de l'article 48 haurien d'incloure procediments associats a l'article 49, com ara un dictamen de la Comissió i una detallada anàlisi intergovernamental de la capacitat d'Escòcia per complir cada un dels 35 capítols de l'*acquis*² de la UE. Però això no seria pas necessari en el cas d'Escòcia, que aplica les polítiques i la legislació de la UE des de fa 40 anys, com tampoc tindria gaire interès per als altres estats membres, que

² *L'acquis communautaire*, que manté el nom francès en l'argot de la UE, és el conjunt de legislació comunitària a tots els nivells. Una traducció possible seria "cabal comunitari" (en castellà "acervo comunitario").

podrien acontentar-se examinant l'assumpte sobre la base de l'informe i les propostes de la Comissió. Sobre la qüestió de si Escòcia seria capaç de satisfer els "criteris de Copenhaguen" per ser membre de la UE, se li podria demanar la seva opinió a la Comissió, a qui seria relativament senzill donar-la tenint en compte que Escòcia ja és a la UE.

ANNEX

L'accés d'Escòcia a la Unió Europea

Memoràndum presentat a la Comissió d'afers exteriors de la Casa dels Comuns sobre les implicacions en matèria de política exterior de la independència d'Escòcia

1. L'objecte d'aquest document és aclarir el procediment pel qual, després d'un referèndum en què el poble escocès votés a favor de la independència, Escòcia podria ser membre de la Unió Europea. Encara que toca més qüestions, com els termes de la pertinença d'Escòcia i l'actitud dels Estats membres i les institucions de la UE, aquest memoràndum se centra en el procediment d'adhesió d'Escòcia.

2. És natural que en el debat sobre la independència d'Escòcia els qui s'hi oposen tendeixin a exagerar les dificultats de l'adhesió a la UE, mentre que els qui hi estan a favor tendeixin a minimitzar-los. En aquesta nota es tracta d'abordar el tema amb la major objectivitat possible. En resum, s'argumenta que:

- Caldria que els acords per tal que Escòcia fos membre de la UE estiguessin a punt coincidint amb la independència
- Els 5 milions d'habitants d'Escòcia, que han estat membres de la UE des de fa 40 anys, han adquirit drets de ciutadania europea

- Per raons pràctiques i polítiques no se'ls pot demanar que abandonin la UE i sol·licitin la readmissió
- Les negociacions sobre les condicions de l'adhesió s'haurien de desenvolupar en el període comprès entre el referèndum i la data prevista de la independència
- La UE seguiria un procediment simplificat per a les negociacions i no el procediment tradicional seguit fins ara per a l'adhesió de països no membres

3. L'autor és membre degà del St. Antony's College d'Oxford, Assessor Principal de l'European Policy Centre a Brussel·les i director general honorari de la Comissió Europea. Va treballar durant 40 anys com a alt funcionari a Whitehall i Brussel·les, i va prendre part en les successives negociacions d'ampliació de la UE (vegeu la nota biogràfica al final).

4. La UE no disposa de precedents històrics per abordar la independència d'Escòcia. Els casos següent són rellevants, però difícilment constitueixen un precedent:

- Groenlàndia es va unir a la UE el 1973, quan encara era part de Dinamarca. Més tard va aconseguir l'autogovern i va votar abandonar la UE. Aquesta, a la seva vegada, va decidir l'any 1989 excloure Groenlàndia de la seva unió duanera i del seu marc jurídic.
- El març de 1990, la República Democràtica Alemanya va triar un nou govern compromès amb la reunificació. A l'octubre de 1990, quan es va unir a la República Federal d'Alemanya, els seus 16 milions d'habitants es van convertir en membres de la UE.

- Com a resultat del "divorci de vellut" a Txecoslovàquia, la República Txeca i Eslovàquia es van convertir en estats independents el 1993. Eslovàquia va presentar una sol·licitud d'ingrés a la UE el 1995 i la República Txeca el 1996. Tots dos en van esdevenir membres el 2004.

5. La reunificació d'Alemanya és en certa manera el pol oposat de la independència d'Escòcia: aquella va ser una ampliació sense adhesió, mentre que aquesta seria una adhesió sense ampliació. No obstant això, és pertinent tenir en compte el cas alemany des del punt de vista del procediment. Sota la pressió de la proximitat de la data de reunificació, la UE va adoptar un procediment negociador simplificat per tal que la Comissió explorés amb Bonn i Berlín quins canvis caldria fer en la legislació de la UE, i les seves propostes van ser aprovades ràpidament pel Consell de Ministres i el Parlament Europeu. No va haver necessitat de convocar cap conferència intergovernamental perquè no hi va haver modificació dels Tractats.

6. No obstant això, per a Escòcia sí que caldria una modificació dels Tractats, si més no per garantir una representació escocesa a les institucions de la Unió (nombre de diputats al Parlament Europeu, nombre de vots al Consell de Ministres, etc.)

7. En aquest punt hem de tenir en compte el calendari i el procediment corresponents a aquest tipus de canvis. La independència d'Escòcia i la seva adhesió haurien de ser simultànies. Per raons pràctiques i polítiques la idea que Escòcia surti de la UE i, tot seguit, sol·liciti tornar-hi no és factible. Des del punt de vista pràctic, aquesta nova relació entre la UE (inclosa la resta del Regne Unit) i Escòcia (fora de la UE) exigiria un acord transitori que inclouria la

possibilitat d'establir controls fronterers amb Anglaterra. Ni a la UE (resta del Regne Unit inclosa) ni a Escòcia els interessaria una anomalia semblant.

8. Des del punt de vista polític, Escòcia és a la Unió Europea des de fa 40 anys i els seus habitants tenen adquirits drets de ciutadania europea. Si volen romandre a la UE, difícilment se'ls podria demanar que en sortissin per tornar a sol·licitar l'adhesió a la manera d'un país no membre, com ara Turquia. Un altre exemple a tall d'il·lustració: si Valònia i Flandes acordessin una escissió de Bèlgica, és inconcebible que els altres membres de la UE exigissin a 11 milions de persones sortir de la UE i després sol·licitar-ne el reingrés.

9. D'això se segueix que les negociacions sobre els termes de la pertinença d'Escòcia a la UE es durien a terme en el període comprès entre el referèndum i la data prevista de la independència. No sabem en aquest moment quant de temps s'allargaria aquest termini. Les negociacions entre Edimburg i Londres serien complicades. Però es pot partir de la base que no caldrien més d'un o dos anys.

10. Les parts principals en les negociacions d'adhesió d'Escòcia a la UE serien els estats membres (28 membres després de l'adhesió de Croàcia l'any 2013) i el govern escocès (constituït en virtut d'acords anteriors a la independència). Convé assenyalar que en aquesta situació el govern d'Escòcia -encara no un estat independent- no podria, de fet, presentar una sol·licitud d'adhesió a la UE segons l'article 49 del Tractat. Però podria indicar el seu desig de romandre a la UE i això portaria a negociar en un marc adequat la necessària modificació dels Tractats. Les propostes se sotmetrien a l'aprovació de les institucions de la UE i

els parlaments dels 28 estats membres i d'Escòcia, i entrarien en vigor el mateix dia de la independència d'Escòcia.

11. Igual que en el cas de la reunificació alemanya, la UE adoptaria un procediment simplificat per tal de demanar a la Comissió mantenir converses exploratòries amb Edimburg, Londres i altres capitals, i presentar propostes. Si fos necessari convocar una conferència intergovernamental, aquesta no seria del tipus de les que negocien l'adhesió de països no membres. Un procediment d'aquesta mena, que examines exhaustivament els 35 capítols de l'*acquis* de la UE, seria molt llarg i prescindible en el cas d'Escòcia, que aplica les polítiques i la legislació de la UE des de fa 40 anys.

12. Tornem a la qüestió dels canvis que necessitaria la legislació de la UE per tal que Escòcia pogués ser-ne membre. Cal distingir aquí entre els canvis en els tractats de la UE (legislació primària) i els canvis en les normatives, directives, decisions, etc., de la UE (legislació secundària). Els canvis en els tractats bàsics per raons institucionals no han de ser problemàtics: podrien calcular-se fàcilment per comparació amb estats membres de dimensions comparables a Escòcia (Dinamarca, Finlàndia i Eslovàquia tenen una població de 5-6 milions d'habitants). Potser no caldria ajustar el nombre de vots de la resta del Regne Unit al Consell (amb 60 milions encara seria comparable a França o Itàlia), tot i que potser caldria reduir el seu nombre de representants al Parlament per tal de respectar-ne el límit de diputats.

13. En les negociacions d'adhesió amb països no membres, la UE sempre s'ha resistit fortament a canvis o clàusules d'exempció en els tractats bàsics. Queda per veure què sol·licitarien els representants escocesos pel que fa a l'euro o l'espai Schengen de lliure circulació de persones. Sense entrar aquí a discutir les implicacions d'aquestes polítiques per a Escòcia, cal assenyalar que, si bé

els nous Estats adherits han d'acceptar-les en principi, no se'ls permet convertir-se immediatament en membres de la zona euro o de la zona Schengen. Això depèn d'una sèrie de requisits que s'examinen en els anys que segueixen a l'adhesió.

14. Fixem-nos ara en la legislació secundària. Encara que aplicar a Escòcia la legislació de la UE exigiria un gran nombre d'adaptacions tècniques, aquestes no serien en la seva gran majoria polèmiques, ja que es basarien en la situació existent. Pel que fa a les polítiques i la legislació de la UE, els ciutadans d'Escòcia tenen l'expectativa legítima que es mantingui l'*statu quo* pel que fa a les condicions econòmiques i socials de l'adhesió. No hi hauria cap necessitat, per exemple, de tornar a negociar l'aplicació a Escòcia de les polítiques europees de medi ambient, transport, agricultura, etc. N'hi hauria prou de traslladar *mutatis mutandis* la situació que ja existeix ara que Escòcia és part del Regne Unit. Com que la resta del Regne Unit podria veure's afectada, caldria discutir aquest procés amb Londres, però tindria poc interès per a d'altres estats membres, que s'acontentarien a considerar la qüestió de la legislació secundària basant-se en l'informe i les propostes de la Comissió.

15. Novament resta per veure si els representants escocesos sol·licitarien canvis en l'aplicació de les normes i les polítiques de la UE, per exemple, la política pesquera o la contribució al pressupost de la UE. En general és d'esperar que aquests assumptes es ressolessin de forma temporal mitjançant el manteniment, *mutatis mutandis*, dels acords existents amb el Regne Unit fins que es revisessin les regulacions europees implicades, per exemple, les quotes de pesca o el marc pressupostari plurianual. De fet, aquesta solució interessaria a Escòcia, que podria esperar obtenir un millor tracte com a Estat membre amb veu i vot a la UE que en el període preindependent. Tanmateix,

l'adaptació de la rebaixa pressupostària britànica podria comportar negociacions difícils entre Edimburg i Londres i també Brussel·les.

Nota biogràfica

Graham Avery és membre degà del St. Antony's College de la Universitat d'Oxford, assessor principal de l'European Policy Centre a Brussel·les i director general honorari de la Comissió Europea. Ha comparegut en diverses ocasions en comissions de la Cambra dels Comuns i de la Cambra dels Lords.

Al Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació britànic (1965-1972) va encapçalar la unitat encarregada de les negociacions d'adhesió a la CE, i més tard (1976) va ser secretari personal de dos ministres. A la Comissió Europea (1973-2006) va treballar en la política agrícola, les relacions exteriors i els gabinets del President i d'altres membres de la Comissió i va prendre part en les negociacions de les successives ampliacions de la UE a 27 membres. El seu últim càrrec va ser el de director d'Estratègia, Coordinació i Anàlisi a la Direcció General de Relacions Exteriors.

Ha estat membre del Center for International Affairs de la Universitat de Harvard, del Robert Schuman Centre for Advanced Studies of the European University Institute de Florència, professor convidat al Col·legi d'Europa i secretari general de la Trans European Policy Studies Association.

En els Queen's New Year Honours de 2012, la Reina el va nomenar *Companion* de l'Orde de St. Michael and St. George (CMG) pels seus serveis als afers europeus.