

LA VIABILITAT D'UN ESTAT PROPI EN EL CONTEXTE EUROPEU I INTERNACIONAL: CATALUNYA I ESCÒCIA¹

Hèctor López Bofill
Universitat Pompeu Fabra

REBUT: 23 de desembre de 2015 - ACCEPTAT: 30 de gener de 2016

Resum

Aquest article examina la possibilitat del reconeixement d'estats i la integració d'aquests en diverses organitzacions de dret internacional públic regional i global en els casos de secessió d'Escòcia i de Catalunya, del Regne Unit i d'Espanya, respectivament. Es remarca la rellevància del component de facticitat que continua definint la creació d'un nou estat des de la perspectiva del dret internacional públic malgrat tractar-se de secessions en contextos liberals democràtics.

Paraules clau: Catalunya, Escòcia, secessió, Unió Europea, dret internacional públic, Nacions Unides, tractats internacionals.

LA VIABILIDAD DE UN ESTADO PROPIO EN EL CONTEXTO EUROPEO E INTERNACIONAL: CATALUÑA Y ESCOCIA

Resumen

El artículo examina la posibilidad del reconocimiento de estados y la integración de estos en varias organizaciones de derecho internacional público regional y global en los casos de secesión de Escocia y de Cataluña, del Reino Unido y de España, respectivamente. Se remarca la relevancia del componente de facticidad que continua definiendo la creación de un nuevo estado desde la perspectiva del derecho internacional público a pesar de tratarse de secesiones en contextos liberales democráticos.

1. Comunicació presentada en el seminari «La Mancomunitat de Catalunya: aspectes històrics i competencials», organitzada per la Societat Catalana d'Estudis Jurídics amb el suport de la Diputació de Barcelona i la Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, de la Universitat Autònoma de Barcelona, els dies 15, 16 i 17 d'abril de 2015.

Palabras clave: Cataluña, Escocia, secesión, Unión Europea, derecho internacional público, Naciones Unidas, tratados internacionales.

THE FEASIBILITY OF AN INDEPENDENT STATE IN THE EUROPEAN AND INTERNATIONAL CONTEXT: CATALONIA AND SCOTLAND

Abstract

This paper looks into the potential for the recognition of states and their integration into a host of regional and global international public law institutions in the specific cases of the secession of Scotland and Catalonia from the United Kingdom and Spain, respectively. The importance of the element of facticity is highlighted as it continues to define the establishment of a new state from the standpoint of international public law despite these secessions applying to democratic liberal contexts.

Keywords: Catalonia, Scotland, secession, European Union, international public law, the UN, international treaties.

LA VIABILITÉ D'UN NOUVEL ÉTAT DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN ET INTERNATIONAL : LA CATALOGNE ET L'ÉCOSSE

Résumé

L'article examine la possibilité de reconnaître des États et de les intégrer aux diverses organisations de droit international public régional et mondial dans l'éventualité de la sécession de l'Écosse vis-à-vis du Royaume-Uni et de celle de la Catalogne vis-à-vis de l'Espagne. L'article souligne l'importance de l'élément de facticité qui continue à définir la création d'un nouvel État selon la perspective du droit international public, même s'il s'agit de sécessions dans des contextes libéraux et démocratiques.

Mots-clés : Catalogne, Écosse, sécession, Union européenne, droit international public, Nations unies, traités internationaux.

1. INTRODUCCIÓ

Sobre la fundació d'una nova realitat sobirana i la constitució d'un nou subjecte de dret internacional públic, el primer que cal comentar, pel que fa a les seves relacions exteriors, és que opera el principi general pel qual l'estat derivat d'una secessió no es troba vinculat pels compromisos internacionals conclusos per l'estat matriu.

Sobirania, entre altres coses, implica la lliure capacitat de decisió de l'estat independent pel que fa a l'establiment de relacions amb altres subjectes de dret

internacional i la seva eventual integració (o no) en les diverses organitzacions del marc regional o mundial. Ens referim al que es coneix com el principi de *tabula rasa*, incorporat a la Convenció de Viena de 1978, sobre la successió d'estats en relació amb els tractats internacionals. En l'article 16 de la Convenció s'estableix que el nou estat independent no està obligat ni a formar part d'un tractat del qual sigui part l'estat matriu ni a mantenir-lo en vigor.² En aquest sentit, Catalunya i Escòcia, com a subjectes sobirans, tindrien plena capacitat de decidir sobre la pertinença a organitzacions internacionals de les quals en l'actualitat formen part el Regne d'Espanya i el Regne Unit de la Gran Bretanya, com ara les Nacions Unides, la Unió Europea (UE) o el Tractat de l'Atlàntic Nord, que són les estructures europees i mundials que centren la meua intervenció en relació amb els dos països esmentats en el supòsit que aquests esdevinguin estats independents (no entrarem a analitzar la possibilitat d'integració d'aquests nous estats en altres organitzacions internacionals d'àmbit europeu o d'àmbit planetari malgrat la rellevància d'algunes d'elles, per exemple, en l'àmbit econòmic en el context de la globalització, com succeeix amb l'Organització Mundial del Comerç, el Fons Monetari Internacional o el Banc Mundial). Abans, però, caldria traçar unes breus consideracions sobre el que representa el reconeixement de noves realitats independents.

2. RECONeixEMENT D'ESTATS

En dret internacional continua predominant el principi d'efectivitat, pel qual l'existència d'un nou estat depèn de la presència d'un aparell de govern que tingui un control efectiu sobre el territori i la població de la nova entitat. En aquestes condicions, els altres membres de la comunitat internacional, això és, els altres estats, passen a verificar l'existència real de l'estat emergit a través del reconeixement, que és l'acte que dona plena entrada en el sistema de relacions exteriors.³

Hi ha una certa discussió doctrinal sobre si el reconeixement dels altres estats és declaratiu, és a dir, el nou estat ja existeix *de iure* i la intervenció dels altres estats es limita a constatar aquesta situació, o si és constitutiu, és a dir, el nou estat necessita el reconeixement dels altres estats per a ésser considerat com una nova

2. Vegeu J. CRAWFORD, «States practice and international law in relation to succession», *British Yearbook of International Law*, núm. 68 (1999), p. 85-117; M. Díez DE VELASCO, *Instituciones de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 2013, p. 349.

3. Vegeu H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del estado*, Mèxic, UNAM, 1995, p. 262.

realitat sobirana amb plens efectes jurídics.⁴ En qualsevol cas, la realitat és que la concurrència de diversos reconeixements per altres estats, cosa que generalment es produeix per mitjà d'una nota diplomàtica o una declaració, és el que atorga a la nova entitat la plena capacitat d'exercir una activitat internacional a través del seu aparell de govern (i no mitjançant un altre subjecte internacional que és el que descarta la sobirania). En aquest sentit, cal tenir present que, malgrat que una secessió bilateral, negociada entre l'estat matriu i les autoritats del territori que pretén escindir-se i legitimada a través d'alguna forma de participació democràtica (per exemple, un referèndum), pot predisposar al reconeixement per part dels altres estats, no estem parlant d'elements que siguin condicions necessàries perquè els altres membres de la comunitat internacional acceptin la irrupció d'un nou subjecte. La democràcia, que amb tant èmfasi es reivindica —per exemple— des del catalanisme, el «volem votar» sobre la qüestió de la sobirania, és un aspecte legitimador del procés, especialment en el context de l'Europa occidental, però en la dinàmica de les relacions internacionals que aboquen (o no) al reconeixement d'un nou estat el que és determinant és, com hem vist, que els altres apreciïn l'existència d'una estructura de poder amb capacitat de crear normes jurídiques que s'imposin a la població d'un determinat territori. En definitiva, el reconeixement d'estats és una institució arrelada en les relacions de poder, com no pot ser d'altra manera si tenim en consideració que molts estats, alguns amb molt de protagonisme en determinades organitzacions internacionals, no són democràtics.

3. LES NACIONS UNIDES

Aquest protagonisme d'estats que no s'organitzen d'acord amb els principis de la democràcia liberal i que poden ser determinants per al reconeixement de nous estats (amb independència que aquests hagin assolit la condició d'estat a través de processos democràtics) és molt evident en el cas de les Nacions Unides. Tot i que ingressar a les Nacions Unides no és un requisit per a tenir la consideració d'estat independent, si observem l'evolució de les independències esdevingudes en el curs de les darreres dècades veurem que aquest pas consagra l'aparició del nou estat.

Per a esdevenir membre de les Nacions Unides, la candidatura ha de ser aprovada per la majoria dels estats de l'Assemblea General (molts dels quals, com diem, no són democràcies liberals) i proposada prèviament pel Consell de Segure-

4. M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de derecho internacional público*, p. 284-287.

tat.⁵ La decisió d'aquest òrgan és clau per a sotmetre la votació a l'Assemblea i en general esdevé el filtre principal per a aturar candidatures que es troben mancades de suport polític, una mancança que es tradueix en la interposició d'un veto per part d'algun dels cinc estats membres permanents del Consell de Seguretat i amb dret de veto: a saber, els Estats Units, el Regne Unit, França, la República Popular de la Xina i la Federació de Rússia. En essència, a qualsevol candidat a esdevenir un nou membre de les Nacions Unides li cal el vot favorable, o almenys l'abstenció, de totes cinc potències, entre les quals trobem, certament, tres democràcies liberals (els Estats Units, el Regne Unit i França) però també un règim comunista de partit únic (la República Popular de la Xina) i una democràcia de molt baixa qualitat que frega l'autoritarisme (la Federació de Rússia).

Normalment, si la secessió s'ha produït de forma bilateral i negociada amb l'estat matriu i l'emergència del nou estat no afecta cap interès polític cabdal dels cinc membres amb dret de veto del Consell de Seguretat, la candidatura es tramita sense obstacles. Així fins i tot va succeir en els nous estats sorgits de l'antiga Unió Soviètica, el dret de veto de la qual després va ser assumit per la Federació de Rússia. Al marge de les tensions inicials que van produir algunes secessions en territori soviètic (notòriament, la declaració d'independència d'Estònia, Letònia i Lituània), la dissolució final de la Federació de Rússia derivada dels acords de Minsk a la tardor de 1991 va significar que les noves entitats sobiranes sorgides d'aquell bloc (els estats bàltics i tota la resta de repúbliques europees i asiàtiques que en un primer moment van conformar la Comunitat d'Estats Independents) fossin reconegudes recíprocament i es procedís a la partició de forma negociada, així com a l'accés a les Nacions Unides sense conflictes per part de la Federació de Rússia en el si del Consell de Seguretat.

No obstant això, quan la candidatura deriva d'una secessió unilateral cal saber conjugar els interessos diplomàtics dels cinc membres permanents del Consell de Seguretat per a evitar el veto. Una barrera que, per exemple, Palestina no ha pogut superar en diverses ocasions com a conseqüència dels vetos dels Estats Units, i que Kosovo continua sense plantejar a causa de les reserves de la Federació de Rússia, aliat tradicional de Sèrbia, l'estat matriu del qual es va escindir la petita república balcànica el 2008.

Així, pel que fa a Escòcia, sembla que una independència derivada d'un procés bilateral i negociat amb, justament, un dels cinc membres permanents del Consell de Seguretat amb dret de veto, el Regne Unit, significaria per al nou estat escocès que no trobaria cap resistència ni en el Consell de Seguretat ni després en l'Assemblea General per a ingressar a les Nacions Unides.

5. Article 4.2 de la Carta de les Nacions Unides.

Una altra cosa seria Catalunya si, com tot apunta segons l'estructura constitucional espanyola i l'actitud política del Govern espanyol, hagués d'accedir a la plena sobirania a través d'un gest unilateral. En aquesta tessitura, resulta cabdal trobar el suport polític dels cinc membres permanents del Consell de Seguretat i, tenint present que tant la Federació de Rússia com la República Popular de la Xina no estan gaire predisposades a reconèixer noves realitats estatals derivades de la unilateralitat a causa dels problemes territorials que tenen dins les seves fronteres, caldria trobar un esquer diplomàtic per a convèncer-los en termes d'influència política, social i econòmica a la Mediterrània occidental, ja que tampoc l'argument de la majoria democràtica que pugui donar suport a la independència catalana no té suficient pes per a governs no democràtics (Xina) o amb credencials democràtiques molt dubtoses (Rússia).

4. ORGANITZACIÓ DEL TRACTAT DE L'ATLÀNTIC NORD (OTAN)

La continuïtat en la pertinença al Tractat de l'Atlàntic Nord ha estat molt controvertida en el cas escocès i, segurament com a conseqüència de l'encara incipient consciència social i política del que significa esdevenir un estat, gairebé gens analitzada en el cas català.

En el debat escocès, en el marc de l'assumpció de la plena sobirania, el que proposava el partit que hi havia en el Govern i principal impulsor del procés independentista, l'Scottish National Party (SNP), consistia que l'Escòcia independent no allotgés unitats militars amb armament nuclear, en particular els submarins *Trident*, en l'actualitat situats a la base de l'estuari del riu Clyde, objectiu que podria haver arribat a comportar la no integració del nou estat a l'OTAN. Davant d'aquesta darrera possibilitat, sembla que com a conseqüència de les pressions tant del Govern del Regne Unit com del mateix Secretariat de la OTAN,⁶ l'SNP no va acabar d'oferir una posició clara sobre la integració en l'organització militar en la campanya del referèndum del 18 de setembre de 2014. Però, respecte al cas escocès, en els cercles diplomàtics del Regne Unit i dels seus aliats, principalment dels Estats Units, sí que es va reflectir una certa preocupació perquè el territori escocès es pogués retirar del sistema defensiu occidental i en algun moment es produís una circumstància anàloga a la que succeí durant la Segona Guerra Mundial amb la República d'Irlanda, que, tot just escindida del Regne Unit, es

6. Vegeu l'edició del *Huffington Post* del 14 d'abril de 2014, disponible en línia a: <http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/04/14/scottish-independence-nato-trident_n_5145693.html>.

va declarar neutral i no va permetre que els aliats fessin servir els seus ports en el conflicte amb Alemanya. En qualsevol cas, la independència d'Escòcia donaria a la seva ciutadania i als seus governants l'oportunitat de decidir si passen a formar part de l'Aliança Atlàntica, i en cas de consentiment requeriria la invitació a formar part del Tractat per part dels altres membres i l'acord d'aquests per unanimitat.

En el procés català, com veiem, el debat sobre el Tractat de l'Atlàntic Nord es troba molt més immadur, també en part perquè des de determinats sectors favorables a la independència es planteja una posició antimilitarista d'esmena a la totalitat segons la qual la Catalunya independent no hauria de disposar d'exèrcit, cosa que sembla pressuposar *per se* l'exclusió de l'organització atlàntica. Ni els partidaris de la Catalunya independent sense exèrcit ni els que, fins i tot acceptant la presència d'un cert operatiu militar, creuen que el nou estat no hauria de demanar l'accés a l'OTAN, no semblen haver calibrat prou la delicada situació geopolítica en la qual es trobaria l'estat català.

La nova entitat sobirana hauria de conviure entre dos estats tradicionalment hostils a les seves aspiracions (Espanya i França) i en els quals subsistirien minories nacionals catalanes que eventualment podrien necessitar la protecció del Govern català (els ciutadans de València i de les Illes en el supòsit que aquests territoris romanguessin a Espanya i els ciutadans de la Catalunya Nord en el cas francès). A més, tampoc no sembla que es tingui en compte que Catalunya es troba en un espai estratègic al nord-oest de la Mediterrània mentre a la riba sud d'aquest mar es troba un dels principals focus d'instabilitat mundial, amb règims que poden bascular entre l'autoritarisme i l'integrisme islàmic. Així mateix, com se sap, Catalunya ha esdevingut durant les darreres dècades un centre de reclutament gihadista en el si del qual s'han concebut atemptats contra les democràcies occidentals i s'han captat efectius per a les guerres que determinats sectors d'aquesta religió lliuren al Pròxim Orient. Una Catalunya desprotegida i fora de l'OTAN podria significar un gran risc tant per a les democràcies europees com per a l'estabilitat social i la política internes.

5. UNIÓ EUROPEA I ESPAI DE LLIURE CIRCULACIÓ DE PERSONES, MERCADERIES I CAPITALS

Una de les ingenuïtats que van planar sobre el procés català d'ençà dels seus inicis, que podem situar en la manifestació de l'11 de setembre de 2012, va consistir en la percepció generalitzada entre la ciutadania partidària de l'estat català, entre la classe política i fins i tot en determinats sectors acadèmics, que la indepen-

dència no implicaria cap discontinuïtat en la pertinença de la nova entitat sobirana a la UE. «Catalunya, nou estat d'Europa» era el lema amb el qual l'Assemblea Nacional Catalana (ANC) va convocar a l'esmentada manifestació de l'11 de setembre de 2012 i també fou el motiu que va induir el president de la Generalitat, Artur Mas, a dissoldre el Parlament i a promoure la celebració de noves eleccions al novembre del mateix any suposadament fent-se ressò de les demandes de l'ANC. Aquests sectors socials i polítics semblaven donar per fet (ara tenim molt clar que de forma temerària) que la marxa d'Espanya no implicaria cap canvi radical d'estatus almenys en l'àmbit continental i que la UE, així com la resta d'organitzacions d'aquest espai (Consell d'Europa, Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa, entre d'altres) obririen les portes a Catalunya de bat a bat.

Més enllà de la valoració que mereixen les solucions transitòries relatives a la llibertat de circulació de persones, mercaderies i capitals, i que, com veurem, es poden acordar en els diversos escenaris, o sobre la protecció de drets fonamentals, en el cas de la Unió Europea per a l'adhesió de Catalunya com a membre de ple dret caldria una reforma dels tractats constitutius vigents (en l'actualitat el Tractat de la Unió Europea i el Tractat de Funcionalment de la Unió Europea, coneguts com a Tractat de Lisboa), cosa que requereix la unanimitat dels estats membres de la Unió (unanimitat, per cert, que també caldria per a adoptar qualsevol mesura de derogació del Tractat de Lisboa a Catalunya).⁷ No obstant aquesta evidència, durant els primers mesos del procés semblava que Catalunya hagués d'ocupar la vint-i-novena cadira del Consell d'Europa de forma automàtica o, com va ironitzar el president de la Comissió després de les eleccions al Parlament Europeu de maig de 2014, el luxemburguès Jean-Claude Juncker, amb «l'enviament d'una carta», en al·lusió al gest del president Mas de trametre un document explicatiu de la reivindicació de la consulta sobiranista a alguns líders europeus.

5.1. ESCÒCIA I LA UNIÓ EUROPEA

L'obertura de negociacions de reforma dels tractats constitutius per a admetre una nova adhesió i la necessitat que cap dels altres estats membres interposi vetos (tampoc Espanya, cosa difícil de concebre, especialment si la secessió catalana és unilateral) fan que la integració en l'Europa política i econòmica no sigui un efecte d'una «mà invisible» benefactora que atengui les raons dels catalans, sinó

7. Sobre aquesta qüestió, vegeu M. CHAMON i G. VAN DER LOO, «The temporal paradox of regions in the EU seeking independence: contraction and fragmentation versus widening and deepening?», *European Law Journal*, vol. 20, núm. 5 (2014), p. 613-629.

un camí tortuós que dependrà de la capacitat negociadora de les autoritats del país amb els governs europeus.

Cal remarcar que, en el cas escocès, la bilateralitat i la negociació amb el Regne Unit plantegen, com succeeix amb l'adhesió a les organitzacions internacionals que ja hem vist, menys problemes, ja que no seria possible la interposició de cap veto per part dels altres estats membres de la Unió. No obstant això, com hem explicat, el requeriment de reobrir els tractats constitutius a la seva negociació i reforma continua introduint un seguit d'incerteses. En aquest sentit, no és sobrer tenir present que —circumstància aplicable també a les consideracions fetes sobre les Nacions Unides o sobre l'OTAN— els acords d'Edimburg conclusos entre el Govern escocès i el Govern del Regne Unit per a celebrar un referèndum sobre la independència escocesa preveien un lapse de dos anys entre un eventual vot favorable a la secessió i la declaració d'independència, període en el qual les autoritats escoceses, a més de negociar la partició amb les autoritats de l'estat matriu, confiaven també que avançarien de forma determinant en les negociacions d'adhesió a la Unió Europea.

Així mateix, en el cas escocès val a dir que esdevenia molt rellevant la seva pretensió de separar-se d'un estat, el Regne Unit, que a la vegada es plantejava per part del seu Govern la retirada de la Unió Europea, segons l'anunci fet pel primer ministre, David Cameron, de convocar un referèndum sobre la continuïtat del Regne Unit a la UE el 2017 en el supòsit que la seva formació política guanyés les eleccions generals previstes per al maig del 2015. Sens dubte, la possibilitat de retirada de la Unió Europea per a una ciutadania majoritàriament europeïsta com l'escocesa en el cas de mantenir-se en el Regne Unit és un esquer per a promoure la causa de la independència escocesa, ja que s'associa el nou estat, més enllà del que s'esdevingui en una etapa de transició, al fet de romandre amb molta probabilitat dins l'organització continental.

5.2. CATALUNYA I LA UNIÓ EUROPEA

El primer que cal comentar del cas català és que la interposició del veto per part del Govern espanyol a l'accés a la Unió Europea significaria almenys el reconeixement de la secessió catalana. Mentre no hi hagi aquest reconeixement, Catalunya es consideraria encara integrant de l'Estat espanyol i, per tant, amb el dret de la Unió aplicable a tots els efectes. La derogació del dret de la Unió en territori català i respecte a la ciutadania del nou estat només es produiria si, a més del referit reconeixement (i, per tant, amb el dret de la UE aplicable durant les diverses fases de la secessió en l'escenari unilateral), es modifiquessin els tractats constitutius. La

determinació de la relació definitiva entre la UE i l'estat català requeriria una revisió dels tractats, ja que, entre altres coses, caldria reconfigurar les institucions de la Unió segons els canvis de població i territori soferts per Espanya. Tan càndid, doncs, és pensar que una Catalunya independent formarà part de la UE de forma automàtica l'endemà de la independència, com creure, com se sosté des de l'Estat espanyol i des de sectors unionistes, que aquest esdeveniment suposarà la no aplicació immediata del dret de la Unió en el territori català i els seus ciutadans. A més, cal tenir en compte els drets adquirits dels ciutadans i de les empreses dels altres estats de la Unió (entre ells, dels ciutadans i de les empreses espanyoles), que podrien veure de la nit al dia limitada la seva circulació o tallat el flux de mercaderies i capitals. Si l'oposició d'Espanya i dels altres estats europeus fos molt taxativa en el moment d'acceptar la integració de Catalunya, no ja a la Unió Europea, sinó a un acord que garantis la llibertat de circulació de persones, mercaderies i capitals entre Catalunya i la resta del territori europeu, les autoritats catalanes sempre tindrien la possibilitat, com després explicarem, de promoure la integració tot pressionant amb qualsevol mesura de limitació sobre el capital o la circulació de mercaderies de les empreses d'altres estats europeus situades a Catalunya, així com establir restriccions a l'entrada i la residència dels seus nacionals.

Una altra qüestió seria trobar una solució més estable a la posició catalana en el continent sense l'adhesió a la Unió Europea en un període llarg o amb la possibilitat de consolidar la no pertinença a la UE amb caràcter permanent. Una possibilitat per a garantir la llibertat de comerç que és, en definitiva, un dels principals marcs d'actuació de la UE seria ingressar a l'Associació Europea de Lliure Comerç (AELC, coneguda en les seves sigles en anglès, EFTA), actualment formada per Suïssa, Noruega, Islàndia i Liechtenstein, la qual manté un acord amb la UE per a participar en el seu mercat interior, conegut com l'espai econòmic europeu. De la descripció d'aquesta alternativa es desprèn que almenys caldria el consentiment dels quatre membres actuals de l'EFTA per a l'accés d'una Catalunya independent i, per tant, en previsió d'aquest escenari, la necessitat de conrear relacions diplomàtiques privilegiades amb els estats esmentats.

Altres camins per a, malgrat la no pertinença de Catalunya a la UE, mantenir un estatus que preservi la integració en un espai de lliure intercanvi i de lliure circulació seria concloure un acord d'associació o, almenys, un acord de lliure comerç entre la UE i l'estat català. La primera via, la de l'acord de lliure associació, també té molts obstacles, perquè requereix la unanimitat dels estats membres de la UE i, en conseqüència, no seria factible mentre el Regne d'Espanya mantingués el seu veto. Tot i així, tal vegada no seria forassenyat preveure que la intransigència espanyola a acceptar una Catalunya independent com a membre de ple dret de la UE es podria matisar si del que es tracta és de trobar una fórmula que garanteixi

una situació estable de circulació i d'intercanvi (que també beneficiaria les empreses i els ciutadans espanyols) sense necessitat d'arribar a la plena integració, de manera que el veto espanyol que s'interposaria en el cas de l'adhesió catalana no es plantejés en el cas de l'acord d'associació i s'aconseguís la unanimitat.

Pel que fa a l'acord de lliure comerç, la redacció dels tractats constitutius en la seva versió de Lisboa preveu que es puguin concloure tot seguint les regles de la majoria qualificada, la qual cosa permet prescindir de l'oposició d'algun estat, com l'espanyol. De tota manera, cal tenir en compte que caldria negociar amb els governs dels altres estats amb la força suficient per a impulsar la UE a tancar un tractat internacional sense el consentiment d'algun dels seus membres, cosa que, de moment, tot i que és jurídicament possible, no té precedents en el dret de la Unió, ja que els acords d'aquesta mena sempre s'han acabat aprovant per unanimitat.

En qualsevol cas, l'acció diplomàtica i les negociacions amb els estats europeus tant en la fase de reconeixement del nou estat independent com en les fases posteriors d'una hipotètica integració a la UE (sempre que així ho decideixi el poble de la Catalunya sobirana, com hem vist) o bé de concepció d'un estatus que almenys garanteixi les llibertats econòmiques i de circulació, es troben vinculades a la capacitat de gestionar factors de poder i, en especial, a l'oferiment d'incentius i al plantejament d'amenaques derivats de la posició econòmica catalana i de la seva situació geogràfica.

D'aquesta manera, si, per exemple, alguns governs d'estats membres de la UE, com de moment han fet el francès i l'alemany, persisteixen a prescindir del procés català fins al punt d'arreglar-se amb el Govern espanyol en el no reconeixement del nou estat un cop s'hagi declarat la independència i a insistir que la creació d'una nova entitat sobirana implicarà la no aplicació en territori català del dret de la UE, caldrà recordar que la no vinculació catalana a aquest sistema de tractats significa que es podria entrar a qüestionar la situació de les més de set-centes empreses alemanyes o del miler d'empreses franceses que operen a Catalunya, del capital alemany i francès que s'hi ha invertit i de la repatriació dels seus beneficis o dels ciutadans alemanys i francesos residents a Catalunya. Però la capacitat de gestionar els incentius que podrien acomboiar un canvi de posició de la cancellera, Merkel, o del primer ministre francès, Manuel Valls, ni tan sols entra de moment dins l'univers de possibilitats dels dirigents catalans, tenallats per la seva lògica de la legitimitat moral, que, si bé pot tenir una certa incidència (especialment en el cas que la resposta espanyola per reprimir drets de participació sigui abassegadora), no és l'única i ni tan sols la principal en l'escaquer de la política internacional.

L'element cabdal que un sistema de relacions diplomàtic hauria de perseguir a la recerca del reconeixement de les potències europees i, en general, de les potèn-

cies occidentals, és que si no accepten tenir relacions amb un territori que genera un producte interior brut de dos-cents mil milions d'euros anuals i que es troba en una situació geoestratègica cabdal (al quadrant nord-oest de la Mediterrània), alguna altra potència, que no cal que sigui occidental, i ni tan sols democràtica, però que estigui disposada a obtenir altes rendibilitats de tenir tractes econòmics i polítics amb Catalunya, potser ho acceptarà.

6. CONSIDERACIONS FINALS

La viabilitat de l'estat escocès en el context europeu i internacional en el sentit de l'adhesió a instruments internacionals dels quals ara forma part el Regne Unit sempre serà més factible i previsible en el cas que l'Escòcia sobirana vulgui integrar-se en aquestes organitzacions que hem analitzat (Nacions Unides, OTAN i UE), ja que el procés d'independència haurà adoptat un caràcter bilateral i negociat, amb lapses de temps suficients per a consolidar la situació internacional d'un eventual nou estat.

En el cas català, la situació és més incerta, atès el gairebé segur caràcter unilateral de la secessió, per això és de vital importància desplegar una estratègia de relacions diplomàtiques i, com a tals, basades en el joc dels equilibris de poder i en l'exercici de pressions i amenaces, així com en l'oferiment d'incentius, als altres subjectes de dret internacional, a fi, en primer lloc, d'obtenir el reconeixement del nou estat i, en segon lloc i en cas que així ho estimin convenient la ciutadania catalana o els representants del nou estat, de facilitar l'adhesió a les diverses organitzacions supraestats europees o mundials segons les regles establertes en els respectius tractats fundacionals.