

L'economia política de la secessió a la Unió Europea

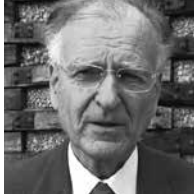
VISTA PRÈVIA

Seria irresponsable dir que la independència no portarà dificultats en l'àmbit econòmic que caldrà superar. De ben segur que no tot serà de color de rosa. Però si fem un balanç de guanys i pèrdues, els beneficis superen clarament els números vermells. I això no ho diu cap còmplice de la causa independentista. Ho afirma un dels assessors del Ministeri d'Economia i Tecnologia del govern alemany d'Angela Merkel.

Aquest article tracta sobre el plantejament del dret de secessió en les democràcies occidentals. Suggerixo que els guanyadors hi guanyen més del que els perdedors hi poden perdre. Efectivament, els efectes externs de la secessió poden ser molt positius, però l'economia política de la secessió és molt problemàtica. Des d'un punt de vista ideal, les normes en matèria de secessió s'haurien d'establir a escala internacional, però les organitzacions internacionals no tenen cap interès a fomentar casos de secessió; resulta més senzill establir el dret de secessió a escala nacional. L'opinió de les institucions de la UE que Catalunya i Escòcia, un cop independitzades, haurien de tornar a ser estats candidats a formar part de la UE no té cap base als tractats europeus. I aquesta qüestió tampoc no s'ha establert en cap acord de les Nacions Unides ni a la Convenció de Viena. Només hi ha pràctiques, que varien d'una institució internacional a una altra. Aquest article també tracta la manera com es podria implementar la secessió d'estats membres de la UE i la sortida de la UE d'estats membres.

Introducció

Una secessió, a l'hora de fer-ne un balanç final, pot tenir conseqüències positives o negatives. Això és així fins i tot si la majoria de persones d'una regió en procés de secessió hi ha votat a favor. Si la població d'aquesta regió secessionista està a favor de la secessió de manera aclaparadora i si la població de les altres regions de l'estat en qüestió



Roland Vaubel
Professor d'Economia a la Universitat Mannheim
vaubel@rumms.uni-mannheim.de

Traducció: Mireia Bartolomé i Gerard Sugranyes



L'opinió de les institucions de la UE que Catalunya i Escòcia, un cop independitzades, haurien de tornar a ser estats candidats a formar part de la UE no té cap base als tractats europeus

gairebé no noten la diferència, hi ha moltes probabilitats que les conseqüències globals siguin positives. Si, per contra, la regió secessionista té una gran minoria ètnica, racial o religiosa que serà oprimida sense pietat, o si l'estat secessionista té la intenció d'encetar guerres cruentes contra els seus veïns, la secessió molt probablement tindrà conseqüències negatives. Per tant, no és correcte rebutjar o aplaudir totes les secessions.¹ Que un cas de secessió sigui recomanable o no depèn de les circumstàncies.

Llavors, hi ha motius per a un «dret de secessió»? Si la resposta s'ha de basar en algun tipus d'anàlisi de cost-benefici ètica o econòmica conseqüencialista, el dret de secessió es pot justificar de dues maneres. Es pot fer d'acord amb determinades condicions, però això hi afegiria la complicada qüestió de qui ha de decidir si es compleixen les condicions. O bé el dret de secessió es pot restringir a un grup de països —com ara les democràcies occidentals o la UE— en què hi ha moltes probabilitats que les condicions es compleixin. El dret de secessió es basaria en l'argument pel qual és més important disposar d'una norma legal de funcionament que permeti la secessió que insistir en

cada cas particular a haver de demostrar que la secessió no implicarà inconvenients.

En aquest article començo explicant com es pot justificar el dret de secessió. A continuació plantejo objeccions al dret de secessió, per tractar, posteriorment, l'economia política de la secessió. En aquest context, critico la pràctica actual de les Nacions Unides i la postura legal de la UE. Per últim, explico com es pot implementar la secessió d'un estat membre de la UE i la sortida de la UE d'un estat membre. Més concretament, considera la possible secessió d'Escòcia i de Catalunya, i la possible sortida del Regne Unit de la UE.

Justificació del dret de secessió

Els filòsofs polítics deriven el dret de secessió bé del dret a l'autodeterminació, bé del dret a la resistència a la injustícia. L'elecció que es faci entre aquestes dues justificacions marca una gran diferència. Si bé el dret a l'autodeterminació pot justificar un dret de secessió incondicional, el dret a la resistència pressuposa que el govern ha incomplert les seves obligacions legals. Allen Buchanan (1948),² per exemple,

accepta el dret de secessió només com a «dret corrector»: «Un grup pot tenir dret a reclamar de manera vàlida un territori: a) si reclamen un territori sobre el qual tenien sobirania però que se'ls va prendre injustament —com en el cas de la secessió de les repúbliques bàltiques de la URSS el 1991; o b) si reclamen la sobirania sobre un territori com a darrer recurs contra injustícies greus i persistents, enteses com a violacions dels drets humans bàsics».³

La derivació del dret a la resistència no és satisfactori perquè exclou com a justificació de la secessió les diferències fonamentals en matèria de preferències. La derivació del dret a l'autodeterminació tampoc no és convincent perquè la decisió de separar-se gairebé mai no serà unànime. Normalment la prendrà una majoria contra els desitjos d'una minoria a la qual li negaran el dret a l'autodeterminació. El dret a l'autodeterminació clàssic és un dret individual, no el dret d'una majoria, i només estableix un dret de secessió individual.

El dret a l'autodeterminació no és suficient, però sí necessari, per justificar

BUCHANAN, «Theories of Secession».

BUCHANAN, «Democracy and Secession».

BUCHANAN, «A Principled Legal Response to Demands for National Self-Determination».

3 BUCHANAN, «A Principled Legal Response to Demands for National Self-Determination», pàg. 140.

1 LOCKWOOD, «Voting, Lobbying and the Decentralization Theorem».

2 BUCHANAN, *The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*.

És més important disposar d'una norma internacional que permeti la secessió que insistir en cada cas particular a haver de demostrar que la secessió no implicarà inconvenients



el dret de secessió. S'hi han d'afegir assumpcions simplificadores. Si de manera preliminar s'assumeix que en una regió secessionista cada partidari es beneficia de la secessió en la mateixa mesura que hi perd l'oponent a la secessió, i si la població de les altres regions no pateix efectes negatius a causa de la secessió, la secessió provoca un guany pel que fa a benestar. Aquest fet seria cert fins i tot si la majoria és més petita a la regió secessionista que a l'estat predecessor. Si al país predecessor visquessin, per exemple, deu milions de persones, amb un milió a la regió secessionista, i si en aquesta regió hi hagués 600.000 a favor de la secessió i 400.000 en contra, la secessió reduiria en 200.000 el nombre de persones que no estan d'acord amb la seva situació [= 600.000 menys 400.000].

Com que no hi ha cap manera científica de comparar de forma conclouent allò que és més important per als diferents individus, és important preguntar-se si les secessions poden suposar millores en l'anomenat òptim de Pareto.⁴ Atès que, a la pràctica, la decisió de separar-se gairebé mai no serà unànime, la resposta ha de ser negativa. I això planteja la qüestió de si un *dret de se-*

cessió es podria acordar unànimement a escala constitucional. En un escenari realista,⁵ probablement aquest acord requeriria compensacions col·laterals: l'eventual minoria secessionista hauria de compensar l'eventual majoria. I això pressuposa que el dret de secessió constitucional té més valor per a les minories que podrien estar a favor de la secessió que el que s'espera que costi a l'eventual majoria. No es pot saber si es compleix aquesta condició sense una anàlisi de cost-benefici. Naturalment, tenint en compte l'assumpte que ens ocupa, una anàlisi d'aquest tipus no més pot ser qualitativa, i requeriria una valoració de les objeccions que s'han presentat contra el dret de secessió.

Objeccions a la secessió

1. La supressió de minories a l'estat secessionista

Un segle i mig després de la Guerra Civil dels Estats Units, la supressió de les minories a l'estat secessionista conti-

nua essent l'objecció principal que els antiseccionistes americans tendeixen a utilitzar.⁶ Abraham Lincoln (1809-1865) va dir el 1861 que emprava la força militar no per abolir l'esclavisme al sud, sinó per mantenir «la unitat de la Unió». Probablement només era un pretext legal o un intent d'afeblir la resistència al sud. Però la unitat de la UE no era una finalitat que motivés gaires americans del nord, atès que la república americana mateixa s'havia creat a partir de la seva secessió de la mare pàtria britànica.⁷

En els debats contemporanis sobre el dret de secessió, l'esclavisme no és un tema central i sens dubte s'hagués abolit tard o d'hora fins i tot si mai no s'hagués produït la Guerra Civil; ni tan sols l'*apartheid* de Sud-àfrica podria haver persistit. No hi ha cap raó per assumir que la majoria de les persones de la regió secessionista tendiran

6 BOLLICK, *Grassroots Tyranny: The Limits of Federalism*, però també CRÉMER i PALFREY, «In or out? Centralization by Majority Vote»; ELLINGSEN, «Externalities vs. Internalities: A Model of Political Integration»; i BJORVATN i CAPPELEN, *Decentralization and the Fate of Minorities*.

7 La Guerra Civil nord-americana també va ser una lluita per la política comercial i d'aranzels. Al sud la regulació del comerç es considerava opressiva i va provocar que se sospités sobre l'abús federal creixent dels poders reservats dels estats. Després de la Guerra Civil es va avançar cap a la centralització.

4 Des d'un punt de vista econòmic, es diu que una situació és òptim de Pareto quan no és possible que ningú hi obtingui un guany superior sense que hi perdi algú altre.

5 Com ha emfatitzat James Buchanan, no té sentit assumir una situació contractual que és necessàriament fictícia, com fa, per exemple John Rawls. Les assumpcions que són necessàriament fictícies no poden tenir poder legitimador. BUCHANAN, *The Limits of Liberty* i RAWLS, *A Theory of Justice*.



La Constitució espanyola prohibeix la secessió i declara que la unitat de l'Estat és «indissoluble». Però no exclou un referèndum sobre la secessió que provoqui una modificació constitucional

a ser menys tolerants que la majoria de l'estat predecessor. Al contrari: com que l'estat secessionista és més petit que l'estat predecessor, les minories de l'estat secessionista troben més senzill marxar i tenen més probabilitat de ser tractades amb més tolerància que les minories a l'estat predecessor.

Si la minoria a l'estat secessionista està concentrada geogràficament i té el poder sobre una majoria local, el dret de secessió també els permet separar-se'n. D'aquesta manera, el procés de secessió pot continuar a un nivell més baix, com ara a Kosovo. Els bastions locals, fins i tot en cas que no siguin contigus, poden col·laborar en la formació d'un estat nou i comú.

La protecció de les minories a l'estat secessionista és un problema encara més insignificant si l'estat predecessor i l'estat secessionista pertanyen a una organització internacional que obliga els seus estats membres a respectar els drets humans. La UE, per exemple, ha adoptat una Carta dels Drets Fonamentals, i el Tribunal de Justícia de la UE ha decidit, de manera força arbitrària, que aquests drets no estan limitats a l'aplicació de la llei comunitària, sinó que són vàlids a tot el domini subjecte a la legislació de la UE.⁸ D'acord amb l'article 7 del Tractat de la Unió Europea

(TUE), el Consell Europeu podrà «decidir que se suspenguin determinats drets [...], incloent-hi els drets de vot del representant del govern» si «determina l'existència d'una violació greu i persistent per part d'un estat membre dels valors enunciats a l'article 2», com ara «el respecte de la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, la igualtat, l'estat de dret i el respecte dels drets humans, incloent-hi els drets de les persones que pertanyen a minories». A més a més, tots els estats membres de la UE han adoptat el Conveni Europeu per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals sota els auspicis del Consell d'Europa. D'aquesta manera, no hi hauria problemes de drets humans si Escòcia, Catalunya, el País Basc, Galícia, Flandes, Còrsega, el Tirol del Sud o la Macedònia grega s'independitzessin. L'article 2 del TUE protegiria les minories amb més eficàcia si obligués els estats membres a garantir el dret de secessió a aquelles regions de la mateixa manera que l'article 50 del TUE garanteix als estats membres el seu dret de sortir de la UE. A l'Estat espanyol, per exemple, l'article 2 de la Constitució prohibeix la secessió i declara que la unitat de l'estat és «indissoluble». Però no exclou la celebració d'un referèndum sobre la secessió que provoqui una modificació constitucional.

Finalment, cal dir que molts països europeus formats després de processos de secessió respecten els drets de les minories: Suïssa (1291), Suècia (1523), els Països Baixos (1579), Grècia (1827), Bèlgica (1831), Noruega (1905), Finlàndia (1917), Irlanda (1921/1944), Islàndia (1944), Estònia (1991), Letònia (1991), Lituània (1991), Eslovènia (1991), Croàcia (1991), Macedònia (1991), Bòsnia i Hercegovina (1992) i Montenegro (2006).⁹ Fins i tot hi ha l'exemple de la part d'una província que s'ha separat d'aquesta província i s'ha establert com a província nova a part: el 1979 les parts francòfones i catòliques del cantó suís de Berna van decidir abandonar el cantó i establir el seu propi «Cantó de Jura».¹⁰ Totes dues parts del cantó original de Berna van acordar la separació

⁹ El cas de Suècia és especial en el fet que la secessió va posar fi a una unió personal amb Dinamarca i Noruega.

La separació de la República Txeca i Eslovàquia el 1992 no s'acostuma a classificar com a secessió perquè el primer ministre txec Václav Klaus (1941) va acceptar de bon grat la proposta de separació del primer ministre eslovac Vladimír Mečiar (1942). És cert que Bielorrússia i Ucraïna, des que es van independitzar de la URSS, no han respectat els drets humans, però tampoc ho va fer la URSS ni ho fa ara Rússia.

¹⁰ THÜRER, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker mit einem Exkurs zur Jura-Frage* i DOMINICÉ, «The Secession of the Canton Jura in Switzerland».

⁸ C-617/10, 26 de febrer de 2013.

La secessió millora la sort dels membres de la minoria que es queden enrere, ja que els ofereix l'oportunitat d'emigrar a un estat proper on la majoria comparteix les seves preferències



mitjançant la figura del referèndum, i la constitució suïssa obliga tots els cantons a respectar els drets humans.

2. Efectes negatius indirectes de l'estat secessionista envers la resta de l'estat o tercers

Els efectes externs que no s'«internalitzen» mitjançant negociacions poden provocar ineficiències.¹¹ Aquests factors externs susceptibles del principi de Pareto s'han de distingir dels efectes redistributius indirectes que no afecten l'eficiència. Un procés de secessió pot causar efectes negatius indirectes susceptibles del principi de Pareto i efectes redistributius indirectes. La bibliografia disponible n'ha suggerit diversos exemples.

2.1. Abandonament dels membres indefensos de la minoria en el que queda de l'estat

David Miller (1946)¹² reivindica que si una minoria se separa, normalment deixa enrere part dels seus membres en el que queda del país i que llavors aquestes persones queden exposades a una repressió encara més temerària

¹¹ No provoquen ineficàcies si són «intramarginals». Així, l'oportunitisme podria no ser ineficaç.

¹² MILLER, David. «Secession and the Principle of Nationality», pàg. 70.





A les democràcies occidentals el valor esperat de la secessió és positiu i els riscos no són gaire grans

per part de la majoria. D'una manera implícita assumeix que una minoria petita pateix una repressió més intensa que una minoria gran. És possible, però el contrari també pot ser una realitat perquè una minoria petita es considera menys amenaçadora. Sigui com sigui, la secessió millora la sort dels membres de la minoria que es queden enrere, ja que els ofereix l'oportunitat d'emigrar a un estat proper on la majoria comparteix les seves preferències. Si es tracta de contribuents nets, la disponibilitat d'una alternativa atractiva millora la seva posició negociadora en el que queda de l'estat. Per a ells, l'efecte extern de la secessió sí que pot ser positiu.¹³

2.2. Béns públics interregionals

Si l'estat predecessor ha produït béns públics interregionals, la secessió d'una regió pot provocar efectes externs negatius en altres indrets. Per exemple, la regió secessionista i les altres regions poden utilitzar conjuntament un llac o un riu i controlar-ne la contaminació. Així, el control de la contaminació és un bé públic interregional. En la restricció de la contaminació, cada regió genera efectes externs positius per als altres. Si se separa, podria preferir augmentar

el marge de contaminació, més d'allò que és eficient. Això no obstant, com ha indicat Christoph Lülkesmann¹⁴ d'acord amb el teorema de Coase,¹⁵ l'estat secessionista i el que queda de l'estat poden iniciar negociacions bilaterals i acordar que es mantingui el nivell eficient de control de contaminació.¹⁶

2.3. Economies interregionals d'escala

En la mesura que l'estat predecessor ha produït béns i serveis subjectes a economies d'escala, la secessió eleva el cost mitjà i la càrrega fiscal per capita en el que queda de l'estat en qüestió; això també és un efecte negatiu indirecte. Tanmateix, l'estat secessionista també en pateix les conseqüències negatives. Tots dos estats, per tant, tenen

un incentiu important per continuar la producció i l'ús conjunt de béns i serveis.¹⁷ La secessió no ha de cobrir totes les funcions del govern. La cooperació entre jurisdiccions es pot diferenciar a les línies funcionals.¹⁸

Normalment una minoria decideix independitzar-se de la majoria. A continuació, l'estat secessionista perd més economies d'escala que l'estat restant. Els costos mitjans i la càrrega fiscal per capita augmenten més a la regió que se separa que a la resta del país. Si fins i tot sabent això la minoria decideix separar-se'n, significa que el descontentament ha de ser ben intens —aquest grup se sent insatisfet perquè s'ha quedat en minoria moltes vegades. Com emfatitzen James Buchanan (1919-2013) i Gordon Tullock (1922),¹⁹ perdre implica patir un factor extern negatiu. Així, la secessió pot no causar únicament factors externs negatius, sinó que també n'elimina, argument que molts

13 Veure el model de ANESI i DE DONDER, *Voting under the Threat of Secession: Accommodation versus Repression*.

14 LÜLFESMANN, «Central Governance or Subsidiarity? A Property Rights Approach to Federalism».

15 El teorema de Coase planteja que en un mercat on els costos de transacció són baixos o inexistents, i que els drets de propietat establerts en les sentències judicials no permetin una solució econòmica suficient, necessàriament es produirà una reassignació d'aquests drets cap a aquells que els valorin més, malgrat que els tribunals fallin en contra d'aquests.

16 Tot i que el cost de la transacció serà baix, hi poden haver problemes estratègics tret que se segueixi el principi en virtut del qual la part contaminadora paga. D'aquesta manera, les normes internacionals en matèria de secessió haurien d'incloure aquest principi.

17 En l'estudi LAPOINTE, *An Empirical Analysis of Secession: Evidence from the 2004 Municipal Referenda in Quebec* les economies d'escala no afecten la voluntat de secessió en l'àmbit municipal.

18 FREY i EICHENBERGER, *The New Democratic Federalism for Europe — Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*.

19 BUCHANAN i TULLOCK, *The Calculus of Consent*.

Tal i com passa en un divorci, totes dues parts han d'arribar a un acord sobre com es compartiran les responsabilitats i els béns comuns



autors passen per alt.²⁰ No sabem quin dels dos factors externs negatius és més gran.

El ja citat Allen Buchanan²¹ es queixa que la secessió redueix la qualitat del discurs polític a la resta del país i fa ús de l'argument d'Albert O. Hirschman (1915-2012),²² segons el qual la «veu» pot ser més eficaç que la «sortida». Aquest argument també seria un efecte negatiu indirecte provocat per una pèrdua d'economies d'escala. Les diseconomies tenen més a veure amb la qualitat que no pas amb els costos. Tanmateix, els efectes negatius indirectes acostumen a ser petits. El que tendeix a desaparèixer és el debat sobre els problemes en què la majoria i la minoria tenen opinions diferents. Si la minoria s'independitza, aquests debats ja no són gaire necessaris.

Les economies d'escala també estan en joc si l'estat secessionista restringeix el comerç i els moviments de capital amb l'estat restant. És més, en introduir la seva pròpia moneda i les seves pròpies regulacions internes, l'estat secessionista pot incrementar el cost de la informació i les transaccions

en negocis transfronterers.²³ Un cop més, aquestes diseconomies no només afecten l'estat restant, sinó també l'estat que se'n separa. Així doncs, han de tenir en compte aquests aspectes negatius, i tots dos estats tenen un incentiu ferm per evitar-los si ho fan amb eficàcia. Novament, els estats petits tenen més interès en el comerç lliure, els moviments de capital, les taxes d'intercanvi previsible i l'aproximació de les legislacions que els estats més grans. Un país petit depèn més de les importacions i, com que no pot intervenir en els preus del mercat mundial, l'«aranzel òptim» és zero. A tall d'exemple, el comerç i els moviments de capital gaudeixen de més llibertat a Singapur que a Malàisia, de la qual es va separar el 1965. Tot i que el manteniment del lliure comerç i dels moviments de capital és sens dubte eficaç, una moneda i unes regulacions comunes podrien no ser-ho perquè les preferències poden diferir. Aquestes diferències podrien ser precisament la causa i la justificació de la secessió.

2.4. Efectes indirectes en la distribució

En la majoria dels casos, les regions que s'independitzen tenen uns ingressos per capita més alts que no pas la resta de l'estat. No és pas cap coincidència. Les regions més pròsperes són contribuents nets; subvencionen les altres regions amb el sistema d'impostos i transferències. S'hi desenvolupa, per tant, un gran interès en la secessió.²⁴ Per exemple, el trencament de Iugoslàvia va començar amb la secessió d'Eslovènia i de Croàcia, mentre que a l'Europa occidental, Flandes i Catalunya en són un bon exemple. I el moviment d'independència d'Escòcia va rebre un fort suport popular just quan es van descobrir grans reserves de petroli i de gas en aigües escoceses. Paul Collier (1949) i Anke Hoeffler²⁵ indiquen que, en una mostra de 47 guerres civils del període entre 1960 i 1999, la probabilitat d'una guerra de secessió era significativament més alta si el petroli i altres

20 L'excepció més notable és TULLOCK, «Federalism: Problems of Scale».

21 BUCHANAN, «Theories of Secession», pàg. 48.

22 HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty*.

23 Veure els models de CASELLA, «On Markets and Clubs: Economic and Political Integration of Regions with Unequal Productivity»; ALESINA i SPOLAORE, «On the Number and Size of Nations»; ALESINA i SPOLAORE, *On the Size of Nations*; i CASELLA i FEINSTEIN, «Public Goods in Trade: On the Formation of Markets and Political Institutions».

24 Veure els models de BUCHANAN i FAITH, «Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit»; FEINSTEIN, «Public-Good Provision and Political Stability in Europe»; BOLTON i ROLAND, «The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis»; i LÜLFESMANN, «Central Governance or Subsidiarity? A Property Rights Approach to Federalism».

25 COLLIER i HOEFFLER, «The Political Economy of Secession».

» El marc internacional ha d'incloure l'obligació de l'estat secessionista de respectar les minories i mantenir el lliure comerç i els moviments de capital

recursos naturals representaven una part important de les exportacions del país i si la població era elevada.²⁶ Això no obstant, Simon Lapointe²⁷ creu que, en els referèndums municipals sobre la secessió del Quebec el 2004, les grans diferències pel que fa a ingressos entre les diverses zones van fer augmentar la voluntat d'independència també a les zones d'ingressos més reduïts.

Si la regió més pròspera s'independitza, la resta del país en pateix els efectes negatius perquè rep una quantitat de transferències menor. Com que la renda mitjana a l'estat restant és més baixa que la renda mitjana a l'estat que s'independitza, la secessió altera l'estatus distributiu de la classe mitjana de l'estat restant, que passa de ser receptora neta a contribuent neta.

Molts autors creuen que la reducció de les transferències interregionals que la secessió sembla que implica és lamentable. Amb tot, el dret de secessió no atura la redistribució interregional; tan sols la limita. No s'invocarà el

dret de secessió tret que les transferències interregionals superin els beneficis que s'obtenen pel fet de pertànyer a l'estat en qüestió. Així doncs, el dret de secessió simplement limita la redistribució interregional als beneficis que s'obtenen de la cooperació. Potser no és raonable, això?

En la mesura que les transferències interregionals siguin voluntàries, és possible que persisteixin en forma d'ajuda al desenvolupament.

Si la secessió és motivada per diferències ètniques, els estats successors són més homogenis des d'un punt de vista ètnic que el que ho havia estat l'estat predecessor.²⁸ La migració —és a dir, l'autoselecció— contribuirà a l'homogeneïtat ètnica.²⁹ En una població més homogènia, els vincles de solidaritat són més forts i la gent està més disposada a aportar i ajudar. Una anàlisi multivariant transversal de 22 països membres de l'OCDE en el període 1990-1997 ha demostrat que la despesa social com a part del PIB es veu influenciada positivament per l'homogeneïtat ètnico-lingüística.³⁰ L'efecte és signifi-

catiu al nivell del 10%. La secessió pot permetre una major redistribució.

David Miller³¹ tem que l'estat secessionista podria beneficiar-se de les infraestructures públiques finançades en gran part pels contribuents de l'estat restant. Tanmateix, com que la regió separatista tendeix a ser més pròspera, hi ha més probabilitat que hagi finançat infraestructures de la resta del país. De manera alternativa, Miller adverteix que l'estat restant corre el risc de no poder sobreviure. En quin país industrialitzat occidental podria la secessió d'una regió causar fam a les altres?

2.5. Efectes polítics indirectes

La història ens explica, sens dubte, que els estats federals tendeixen cap al centralisme.³² Una de les causes

Politischer Wettbewerb: Eine europäische Wettbewerbsaufsicht für Regierungen und die empirische Evidenz».

31 MILLER, «Secession and the Principle of Nationality», pàg. 74.

32 Per conèixer-ne les proves empíriques, veure POPITZ, «Finanzwirtschaft der Öffentlichen Körperschaften»; POMMERHNE, «Quantitative Aspects of Federalism»; KRANE, «The Evolutionary Pattern of Federal States»; VAUBEL, «Constitutional Safeguards against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis»; i VAUBEL, «Constitutional Courts as Promoters of Political Centralization». L'economia política de la centralització és el tema de VAUBEL, «Constitutional Courts as Promoters of Politi-

26 Tal com indica SORENS, «Regionalists against Secession: The Political Economy of Territory in Advanced Democracies» les dimensions de la població de l'estat predecessor també tenen un efecte molt positiu en la votació dels partits separatistes.

27 LAPOINTE, *An Empirical Analysis of Secession: Evidence from the 2004 Municipal Referenda in Quebec*.

28 LAPOINTE, *An Empirical Analysis of Secession: Evidence from the 2004 Municipal Referenda in Quebec*, assenyala que aquest fet també és cert a escala municipal.

29 TIEBOUT, «A Pure Theory of Local Expenditures».

30 Veure taula 4 de VAUBEL, «Internationaler



principals d'aquesta tendència és que els polítics i els buròcrates aspiren a augmentar el seu poder establint càrtels fiscals i reguladors. A més a més, els buròcrates i els grups d'interès organitzats miren d'evitar l'atenció dels votants canviant la presa de decisions polítiques de l'àmbit local o provincial cap al govern central o a organismes internacionals. Actualment, pel que fa als estats federals, l'índex més baix de despesa d'un govern central en el total de despesa del govern correspon al Canadà, atès que el Quebec té prou poder per evitar la centralització. D'aquesta manera, el Quebec atorga un benefici extern als ciutadans de les altres províncies canadenques. Si el Quebec s'independitzés, provocaria efectes negatius indirectes.

El Regne Unit és el Quebec europeu. Si marxés de la UE, s'acceleraria la dinàmica d'una unió encara més estreta. Però l'experiència europea recent demostra que, si un o més membres s'oposen a la centralització i no es poden aïllar en minoria, els altres ho poden fer per la seva banda. L'euro, el Mecanisme Europeu d'Estabilitat, la Unió Bancària, l'Impost sobre les Transaccions Financeres i l'Acord de Schengen en són bons exemples. En aquest sentit, la sortida del Regne Unit de la UE no marcaria

cal Centralization».

cap diferència pel que fa a la integració política de la resta dels països que formen la UE.

Cada procés de secessió potencia la competència entre governs. Si posem els polítics i els buròcrates de diferents països sota pressió competidora, la secessió millora el seu rendiment. Atorguen més llibertat als ciutadans i són més eficaços i innovadors, la qual cosa ens remet a David Hume (1711-1776), Montesquieu (1689-1755) i Immanuel Kant (1724-1804).³³ Quant a la democràcia i a la protecció de les minories, però, Lord Acton (1834-1902)³⁴ va defensar aquest tema més convincentment: «Si la distribució del poder entre les diverses parts de l'estat constitueix la limitació més eficient a la monarquia, la distribució del poder *entre diversos estats*³⁵ és el millor control sobre la democràcia [...]. Aquest és el protector de les minories i la consagració de l'autogovern [...]. És dolent ser oprimit per una minoria, però pitjor encara ser oprimit per una majoria».

La competència entre governs democràtics limita la càrrega en matèria

33 Per conèixer la història del pensament sobre la competència intergovernamental, veure VAUBEL, «A History of Thought on Institutional Competition».

34 ACTON, «The History of Freedom in Antiquity», pàg. 21.

35 Cursiva afegida per l'autor.

fiscal i de regulacions perquè la població té més alternatives («sortida») i més marge per fer comparacions («competència segons criteris»). Una anàlisi de 125 guerres civils duta a terme per Nicolas Sambanis³⁶ demostra que l'índex de democràcia «Polity 98»³⁷ millora significativament després de processos de secessió i particions.

D'aquestes consideracions teòriques i de les proves empíriques arribo a la conclusió que els efectes negatius indirectes de la secessió en terceres parts són més aviat positius que no pas negatius. A les democràcies occidentals el valor esperat de la secessió és positiu i els riscos no són gaire grans. Si el dret de secessió és recomanable, com es pot aplicar? Aquesta pregunta planteja molts problemes relacionats amb l'economia política.

L'economia política de la secessió

El Tribunal Suprem del Canadà va ratificar, el 1998, el dret d'una província a independitzar-se, però només amb la condició que totes les altres pro-

36 Veure taula 6 de SAMBANIS, «Partition as a Solution to Ethnic War».

37 Projecte dirigit per Monty G. Marshall de la George Mason University que analitza les característiques dels diferents règims polítics. Veure www.systemicpeace.org.



La Convenció de Viena no prescriu que els estats secessionistes s'hagin d'excloure automàticament de les organitzacions internacionals de les quals els estats predecessors eren membres

víncies hi estiguessin d'acord. Tal com passa en un divorci, totes dues parts han d'arribar a un acord sobre com es compartiran les responsabilitats i els béns comuns. Des d'un punt de vista d'elecció pública, però, aquest no és un procediment eficaç. L'acord necessari no hauria de fer referència a cada secessió específica, sinó al dret constitucional de secessió unilateral. Perquè és més fàcil arribar a un acord sobre les normes a escala constitucional, en un ambient d'incertesa sobre la manera com afectarà cada persona, que en cada cas específic d'intent de secessió.

En el marc d'un divorci marit i muller negocien a l'ombra de la llei. Si no arriben a un acord, un àrbitre imparcial —el jutge— s'encarrega de prendre la decisió. Es pot trobar cap procediment similar per a les secessions com a alternativa al dret constitucional de secessió unilateral?

Les lleis sobre secessions es poden acordar i aplicar a escala internacional.³⁸ Un marc internacional ha d'incloure la condició d'obligació de l'estat o la província secessionista de respectar les minories i mantenir el lliure comerç i els moviments de capital.³⁹ També ha

de contenir lleis sobre com s'han de dividir els béns i les responsabilitats del país. Però hi ha una diferència crucial: en el cas de la secessió, no hi ha cap àrbitre imparcial perquè les organitzacions internacionals estan interessades en la centralització. Estan esbiaixades contra la secessió.

Hi ha dues raons que ho expliquen. En primer lloc, els buròcrates de les organitzacions internacionals amplien el seu poder i prestigi predicant les virtuts de la centralització política. I en segon lloc, els representants dels estats membres són representants de les majories dels seus països. Michael Hechter⁴⁰ ho argumenta: «Gairebé tots els països s'enfronten a moviments potencials de secessionisme. No és difícil concloure que donar suport a moviments secessionistes d'arreu pot ajudar a despertar problemes no desitjats a casa. Per això els líders d'estats tenen un incentiu per actuar en connivència universalment per descoratjar les secessions. En segon lloc, el suport a un moviment secessionista implica necessàriament un cost en les relacions amb l'estat que el pateix».

Les Nacions Unides no reconeixen el dret de secessió. Normalment un estat secessionista deixa de ser-ne membre i ha de presentar una sol·licitud si vol tornar a formar-ne part com a membre.

El TUE (a l'article 50) esmenta explícitament la possibilitat d'abandonar la UE després d'un període de notificació de dos anys, però les institucions comunitàries fan tots els possibles per descoratjar la secessió no només d'estats membres sinó en el si d'estats membres.

A Escòcia i a Catalunya, els referèndums per la independència se celebraran abans del final de 2014. En resposta a aquests plans, José Manuel Durão Barroso (1956), president de la Comissió de la UE, va declarar el novembre de 2012 que «una regió que s'independitza d'un estat membre deixa automàticament de formar part de la UE».⁴¹ Va repetir aquest missatge en una carta adreçada a la Cambra dels Lords el desembre de 2012.⁴² El predecessor de Barroso en el càrrec de president de la Comissió, Romano Prodi (1939), havia dit el mateix en resposta a una pregunta formulada per un eurodiputat el

38 Suggestit per BUCHHEIT, *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, pàg. 245.

39 Veure, per exemple, BOYKIN, «The Ethics of Secession», pàg. 66: «Els secessionistes han

de ser capaços, en primer lloc, d'establir un ordre polític viable i, en segon lloc, protegir la propietat privada i el mercat».

40 HECHTER, «The Dynamics of Secession», pàg. 278.

41 DIE PRESSE. «Barroso: Unabhängiges Katalonien muss aus EU austreten».

42 BARROSO, Carta de José Manuel Barroso, president de la Comissió Europea, al Lord Tugendhat [en línia].



març de 2004: «Quan una part del territori d'un estat membre deixa de ser part d'aquell estat, per exemple perquè el territori esdevé un estat independent, els tractats es deixaran d'aplicar en aquest territori».⁴³

Viviane Reding (1951), comissària de Justícia i vicepresidenta de la Comissió, va escriure una carta al govern espanyol en què va insistir que «Catalunya, si s'independitzés d'Espanya, no podria continuar a la UE com a membre independent».⁴⁴

D'acord amb els tractats (articles 49 i 50 del TUE), la Comissió de la UE no ha emès cap opinió sobre qui deixa de ser-ne membre o qui se'n fa;⁴⁵ aquesta qüestió la deixa al Consell i al Parlament. Cap d'aquestes institucions ha votat sobre l'assumpte, però els seus representants també es mostren negatius. Herman van Rompuy (1947), president del Consell Europeu, va dir en relació amb Escòcia: «Ningú no té res a guanyar amb el separatisme en el món actual [...]. Com pot ajudar el separatisme? La paraula del futur és «unió» [...].

Escòcia haurà de sol·licitar de nou l'entrada a la UE».⁴⁶

Martin Schulz (1955), president del Parlament Europeu, també va expressar la seva preocupació: «Estic molt amoïnada per les tendències de divisió a causa dels moviments separatistes als estats membres, especialment en temps de crisi».⁴⁷

Finalment, Elmar Brok (1946), president de la Comissió d'Afers Estrangers del Parlament Europeu, va anomenar la desintegració regional «el verí d'Europa».⁴⁸

La postura jurídica que adopten Barroso, Reding i Van Rompuy⁴⁹ no té fonaments en el marc dels tractats europeus. I tampoc no hi ha cap precedent a la llei comunitària.⁵⁰ La Carta de les Nacions Unides tampoc no preveu disposicions respecte de la secessió. I la Convenció de Viena sobre la successió

d'Estats en matèria de tractats, adoptada per la Conferència de les Nacions Unides sobre la successió d'Estats de 1978, tampoc no prescriu que els estats secessionistes s'hagin d'excloure automàticament de les organitzacions internacionals de les quals els estats predecessors eren membres.⁵¹ No són més que pràctiques i varien en funció de les organitzacions internacionals.⁵²

51 L'article 34 (1) de la Convenció de Viena sobre la successió d'estats en matèria de tractats estipula que quan una part d'un estat se separa per formar un altre estat, qualsevol tractat en vigor en aquell moment continua vigent per a tots dos estats. Tanmateix, d'acord amb l'article 4, això es produeix «sense perjudici de les normes relatives a l'adquisició de la qualitat de membre» en una organització internacional. Per tant, l'estat secessionista no reivindica continuar sent membre de l'organització internacional. És l'organització internacional qui decideix si els estats secessionistes romanen automàticament o s'exclouen automàticament, o si això és un assumpte objecte de negociació. D'acord amb l'article 34 (2), la secció 1 també és inaplicable si «fos incompatible amb l'objecte i la finalitat del tractat o canviés radicalment les condicions de la seva execució». James Crawford i Alan Boyle suggereixen que aquest podria ser el cas si Escòcia s'escindís del Regne Unit. Però no proven aquest extrem sorprenent. La Convenció de Viena és vigent des del 1996, però ni el Regne Unit ni Espanya l'han ratificat. CRAWFORD i BOYLE, «Opinion: Referendum on the Independence of Scotland — International Law Aspects», pàg. 93.

52 L'obra MATAS, *L'ampliació interna de la Unió Europea* també emfatitza la diversitat de la pràctica.

43 PRODI, «Answer Given by Mr Prodi on Behalf of the Commission».

44 EL PAÍS. «La Comisión Europea asume las tesis de Rajoy sobre una Cataluña fuera de la UE».

45 En cas de (re)adhesió, normalment el Consell sol·licita a la Comissió que dirigeixi les negociacions i formuli recomanacions, però no és res més que una convenció.

46 BOFFEY, «European Chief Pours Scorn on Scottish Independence».

47 CAPODICI, «Das Gespenst des Separatismus geht um in Europa».

48 CAPODICI, «Das Gespenst des Separatismus geht um in Europa».

49 Al final de febrer de 2013 cinc estats membres de la UE, entre ells el Regne Unit, havien declarat el seu suport a aquesta situació legal.

50 La secessió d'Algèria de França i de Grenlàndia de Dinamarca no poden servir de precedents perquè Algèria i Grenlàndia van declarar que volien sortir de la UE.

» Els estats actuals d'Europa són el resultat de segles i mil·lennis de normes arbitràries i coercitives. La majoria de fronteres són accidents de successió dinàstica i conquestes militars

Les Nacions Unides gairebé sempre exigeixen a l'estat secessionista que sol·liciti de nou l'entrada.⁵³ No obstant, hi ha una excepció: quan Síria es va independitzar de la República Àrab Unida —la unió amb Egipte— el 1961, tant Egipte com Síria es van comptabilitzar de manera automàtica com a membres de les Nacions Unides. Però de vegades, com en el cas de Sèrbia i Montenegro, ni tan sols l'estat restant es va reconèixer automàticament com a membre.

El Fons Monetari Internacional i el Banc Mundial van mantenir els estats iugoslaus successors, la República Txeca i Eslovàquia com a membres amb certes condicions, que de fet van complir.⁵⁴ L'Organització Meteorològica Mundial, la Unió Postal Universal i l'Organització Internacional de l'Energia Atòmica les van mantenir sense cap condició.⁵⁵

L'Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual va sol·licitar a les anti-

gues repúbliques soviètiques de Geòrgia, Kazakhstan, Kirguizistan, Moldàvia, Tadjikistan, Turkmenistan i Uzbekistan que confirmessin la seva condició de membres.⁵⁶

La postura legal de la Comissió de la UE ha estat rebatuda per un grup d'experts legals catalans⁵⁷ i per Sir David Edward (1934),⁵⁸ exjutge del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees. El grup català reivindica que l'exclusió automàtica seria incompatible amb els valors de la UE —respecte de la democràcia, les regions, la diversitat cultural i els drets de les persones que pertanyen a minories. Per acabar, defensen que la notificació de secessió ha d'anar seguida de negociacions en el si de la UE i, en darrera instància, per modificacions del tractat. Edward arriba a una conclusió semblant, però la seva línia d'argumentació és diferent: «Tenint en compte la presumpta intenció dels autors dels tractats, no crec raonable que hagin volgut introduir l'obligació de fer negociacions prèvies en cas de retirada [article 50 del TUE] però cap en cas de separació. No poden haver buscat les conseqüències legals paradoxals de l'exclusió automàtica. [...] Les instituci-

ons de la UE i tots els estats membres (incloent-hi el Regne Unit tal com és ara) estarien obligats a iniciar negociacions, *abans que la separació entrés en vigor*, per determinar la relació futura en el si de la UE de les parts separades de l'antic Regne Unit i dels altres estats membres».

Tanmateix, els tractats també són coherents amb la successió automàtica tant de l'estat secessionista com de l'estat restant.

Per què Barroso, Reding i Van Rompuy prefereixen l'exclusió i la readhesió d'Escòcia? Un estudi recent suggereix⁵⁹ que les institucions de la UE volen renegociar les condicions de l'estatus de membre d'Escòcia: es demanaria que Escòcia s'adherís a l'euro⁶⁰ i a l'Acord de Schengen, i hauria de renunciar a la seva part del «xec britànic».

53 Veure, per exemple, ZIMMERMANN, *Staaten-nachfolge in völkerrechtliche Verträge*; BÜHLER, *State Succession and Membership in International Organizations*; i CRAWFORD i BOYLE, «Opinion: Referendum on the Independence of Scotland — International Law Aspects».

54 BÜHLER, *State Succession and Membership in International Organizations*, pàg. 205; i ZIMMERMANN, *Staatenachfolge in völkerrechtliche Verträge*, pàg. 632-635.

55 BÜHLER, *State Succession and Membership in International Organizations*, pàg. 208.

56 BÜHLER, *State Succession and Membership in International Organizations*, pàg. 180.

57 MATAS, *L'ampliació interna de la Unió Europea*.

58 EDWARD, «Scotland and the European Union».

59 MCLEAN, GALLAGHER i LODGE, *Scotland's Choices: The Referendum and What Happens Afterwards*, pàg. 28.

60 Els «criteris de Copenhaguen» d'accés inclouen un compromís amb la unió monetària. Així, Escòcia perdria la seva part de l'opció britànica de no pertinença a l'euro. Tanmateix, Suècia i molts estats d'Europa de l'est s'han negat a adoptar l'euro encara que no tenen exempció.

Implementació de la secessió

1. La secessió d'un estat membre

Quan una part d'un estat se separa unilateralment de la resta, o si les parts d'un estat acorden separar-se, hi ha dues solucions coherents internament pel que fa a la successió: o bé cap de les parts assumeix els drets i les obligacions internacionals de l'estat predecessor perquè la població de cada part difereix de la població de l'estat predecessor, o bé cadascuna de les parts assumeix la successió en l'interès de mantenir l'estabilitat i la previsibilitat. Posteriorment, és clar, cada estat successor té la llibertat de retirar-se'n. La pràctica de les Nacions Unides de reconèixer normalment una de les parts —la més gran— no és satisfactòria des d'un punt de vista legal i econòmic. L'explicació és probablement política: els membres de l'Assemblea i el Consell de Seguretat de l'ONU representen la majoria de les persones dels seus països d'origen.⁶¹

61 L'estudi MCLEAN, GALLAGHER i LODGE, *Scotland's Choices: The Referendum and What Happens Afterwards* sosté que la primera solució (cap estat succeeix automàticament) —fins i tot més que la segona (tots dos estats succeeixen automàticament)— «té poques possibilitats de rebre el vistiplau de les institucions europees, o efectivament dels altres estats membres».

Per bones raons, l'article 34 de la Convenció de Viena sobre la successió d'Estats en matèria de tractats opta per la segona solució: els tractats en vigor en el moment de la secessió mantenen la vigència en tots els estats successors.⁶² Com funcionaria aquesta segona solució si la pertinença a les organitzacions internacionals no quedés exclosa (per l'article 4) d'aquest principi? Si, posem per cas, Escòcia s'independitzés del Regne Unit o Catalunya de l'Estat espanyol, tots dos continuarien sent membres de la UE. L'estat secessionista i l'estat restant haurien de negociar un acord sobre com voldrien compartir els béns i les obligacions de l'estat predecessor. Si no complissin les seves obligacions conjuntes, totes dues parts podrien acabar compareixent davant del Tribunal de Justícia. Si no arribessin a un acord pel que fa a la manera de compartir els seus drets —per exemple, com els agradaria ser representats a les institucions europees, possiblement en rotació—, serien incapaços d'exercir els seus drets. Posteriorment, és clar, tindrien total llibertat per renegociar els seus drets i obligacions amb la resta d'estats membres. Com que tot això és raonable i viable, tots els estats membres de la UE (incloent-hi el Regne Unit i l'Estat espa-

62 Veure nota 51.

nyol) haurien de ratificar la Convenció de Viena. La UE mateixa no la pot ratificar perquè no és un estat, sinó una organització internacional.

Per totes les finalitats pràctiques, la secessió d'una part d'un estat només es pot legitimar a través de referèndum. Així, les constitucions dels estats membres haurien de garantir la celebració d'aquests referèndums i fer possibles les iniciatives populars que els exigissin. Idealment hi hauria dos referèndums. El primer preguntaria a la població si la seva circumscripció s'hauria de separar, mentre que el segon, quan ja se sabés quines circumscripcions se separarien, preguntaria a la gent si la seva circumscripció s'hauria de separar conjuntament amb les altres circumscripcions en què una majoria vol la secessió. Aquest procediment de dos passos té dos avantatges. En primer lloc, en el vot final, cada ciutadà sabria com quedaria la regió secessionista. I en segon lloc, el referèndum doble garantiria que la preferència per la secessió és estable i ben considerada.

A la majoria de les democràcies occidentals, aquesta votació doble a favor de la secessió sembla suficient per convèncer el govern central i les altres províncies que han d'acceptar la secessió. Vist d'aquesta manera, el dictamen del Tribunal Suprem del Ca-

» Cal una norma internacional que permeti la secessió i no que cada cas particular hagi de demostrar que la secessió no implicarà inconvenients

nadà de 1998⁶³ conforme el Quebec té dret de celebrar un referèndum sobre la secessió, però que la secessió mateixa s'ha de negociar, és més savi del que pot semblar a primera vista.

Les negociacions amb la part secessionista les haurien de dirigir les altres províncies, no el govern central, ja que el biaix antisecessió és més pronunciat entre els polítics nacionals, que perdrien poder, que entre els altres polítics regionals que potser també voldrien separar-se'n, si calgués. Per les mateixes raons, el parlament nacional o unitari no hauria de participar en el procés. Va ser un error atorgar al Parlament Europeu el dret de veto de qualsevol negociació per a la sortida de la UE o la readhesió (articles 49 i 50 del TUE).

Els estats actuals d'Europa són el resultat de segles i mil·lennis de normes arbitràries i coercitives. Allò que ha donat forma a la majoria de les fronteres actuals són accidents de successió dinàstica i conquestes militars brutals. El dret de secessió és necessari per fer que les unitats polítiques reflecteixin allò que volen els ciutadans.

2. Sortida de la UE d'un estat membre

El 23 de gener de 2013 David Cameron (1966), primer ministre britànic, va anunciar que, si era reelegit, celebraria un referèndum sobre la continuïtat del Regne Unit a la UE en la primera meitat del seu mandat.⁶⁴ D'acord amb l'article 50 del TUE: «qualsevol estat membre podrà decidir, de conformitat amb les seves normes constitucionals, sortir de la UE. L'estat membre que decideixi sortir-ne haurà de notificar la seva intenció al Consell Europeu. Ateses les orientacions del Consell Europeu, la UE negociarà i celebrarà amb aquest estat un acord que establirà la forma de la sortida, tenint en compte el marc de les seves relacions futures amb la UE. Aquest acord [...] el celebrarà el Consell, en nom de la UE per majoria qualificada, amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu».

De la mateixa manera, l'article 50 del TUE es refereix al procediment de l'article 218 (3) del Tractat de Funcionament de la UE: «La Comissió [...] presentarà recomanacions al Consell, que adoptarà una decisió que autoritzi l'obertura de negociacions i designi, en funció de la matèria de l'acord previst, el negociador o al cap de l'equip de negociació de la UE».

Així, doncs, el govern britànic no negociaria amb la Comissió de la UE, sinó amb un representant o un equip de negociació del Consell, és a dir, en darrera instància amb la resta de governs. Com ja s'ha explicat, els altres governs serien menys esbiaixats contra la secessió que la Comissió. Tanmateix, l'acord requeriria el consentiment del Parlament Europeu, organisme que tendeix a compartir les opinions de la Comissió,⁶⁵ la qual cosa constituiria l'escull principal.

Si el Consell i el Parlament o el Regne Unit i la UE no arribessin a un acord, seria d'aplicació l'article 50 (3) del TUE: «Els tractats deixaran d'aplicar-se a l'estat en qüestió a partir de la data d'entrada en vigor de l'acord de sortida o, si no, al cap de dos anys de la notificació [...], tret que el Consell Europeu, d'acord amb l'estat esmentat, decideixi per unanimitat prorrogar aquest termini».

D'aquesta manera, cada part podria aturar les negociacions al cap de dos anys o més endavant.⁶⁶ Si una de les

63 TRIBUNAL SUPREM DEL CANADÀ, *Reference re Secession of Quebec*.

64 CAMERON, *Discurs de la UE a Bloomberg*.

65 Veure l'anàlisi quantitativa de NAPEL i WIDGRÉN, «The European Commission — Appointment, Preferences and Institutional Relations».

66 El termini de notificació de dos anys el va introduir el Tractat de Lisboa (2009). Els tractats europeus anteriors no incloïen cap termini de notificació i ni tan sols s'hi esmentava la possibilitat de sortir de la UE. Això no obstant, l'article 62 de la Convenció de Viena sobre el dret dels tractats internacionals (1969) reconeix el dret de retirada unilateral d'un



dues parts o totes dues ho fessin, la separació seria efectiva.

Cameron va deixar clar que sotmetria el resultat de les negociacions a un altre referèndum. Efectivament, en el transcurs de les negociacions, podria celebrar tants referèndums de consulta com volgués, que podrien consolidar la seva posició negociadora, especialment durant els dos primers anys quan la UE no pogués aturar les negociacions.

Tindria dret el Regne Unit a retirar la seva notificació de sortida si l'oferta de la UE resultés poc atractiva? No. L'única manera d'evitar que la retirada entrés en vigor al cap de dos anys és que el Regne Unit i el Consell Europeu acordessin continuar les negociacions. El Consell no podria acceptar que el Regne Unit retirés la notificació, però les negociacions es podrien perllongar de manera indefinida com si la notificació s'hagués retirat sempre que cap estat membre no volgués fer caure el Regne Unit de la UE. Això no obstant, si els britànics canviessin d'idea i finalment preferissin quedar-se a la UE, la seva posició negociadora seria més feble

tractat que no tingui clàusula de sortida si es produeix un «canvi fonamental de les circumstàncies» que «constituís una base essencial del consentiment de les parts a obligar-se per un tractat». L'estat ha de notificar la seva intenció de retirada amb una antelació mínima de 12 mesos.

que abans de la notificació perquè ara el Regne Unit podria ser expulsat per un sol estat membre —potser França?— en qualsevol moment.

L'article 50 del TUE és deficient perquè no garanteix la llibertat de comerç ni els moviments de capital entre la UE i l'estat que se'n retira. Comparem això amb el tractat constitucional proposat pel Grup Constitucional Europeu⁶⁷: «[...] la UE i l'estat secessionista mantindran vigent el lliure intercanvi de béns, serveis i capital, i el lliure moviment de persones, tret que l'estat secessionista introdueixi una política contra les quatre llibertats».

Tanmateix, vuit rondes de negociació sobre la liberalització comercial d'acord amb el General Agreement on Tariffs and Trade han reduït els aranzels externs a la UE per als productes no agrícoles a una mitjana del 3%, i l'Acord de Lliure Comerç de l'Atlàntic Nord, que s'està negociant actualment entre els Estats Units i la UE, els eliminarà completament. La política antidumping altament proteccionista de la UE no s'ha dirigit mai contra països no membres de l'Europa occidental. Des de la fi satisfactòria de la ronda d'Uruguai de negociacions multilaterals de comerç el 1993, el conjunt de les

polítiques agrícoles comunes de la UE ha passat del suport als preus i gravàmens variables sobre les importacions a subsidis directes. Totes aquestes reformes liberalitzadores han potenciat, i potenciaran en el futur, la posició negociadora de qualsevol país que es pugui plantejar sortir de la UE. ◀

67 GRUP CONSTITUCIONAL EUROPEU, *A Proposal for a Revised European Treaty*.

MÉS INFORMACIÓ

ACTON, Lord. «The History of Freedom in Anti-quity». A FEARS, J. Rufus (ed.). *Selected Writings of Lord Acton, vol. 1: Essays in the History of Liberty*. Indianapolis: Liberty Fund, 1985 [1877].

ALESINA, Alberto i SPOLAORE, Enrico. «On the Number and Size of Nations». *Quarterly Journal of Economics*, 1997, vol. 112, pàg. 1027-1056.

ALESINA, Alberto i SPOLAORE, Enrico. *On the Size of Nations*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

ANESI, Vicent i DE DONDER, Philippe. *Voting under the Threat of Secession: Accommodation versus Repression*. Document de treball Cesifo núm. 3458. Munic: CESifo Group, 2011.

BACKHAUS, Jurgen i DOERING, Detmar (eds). *The Political Economy of Secession*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2004.

BARROSO, José Manuel Durão. Carta de José Manuel Barroso, president de la Comissió Europea, al Lord Tugendhat [en línia]. 10 de desembre 2012. Disponible a: <www.parliament.uk>.

BJORVATN, Kjetil i CAPPELEN, Alexander W. *Decentralization and the Fate of Minorities*. Document de treball Cesifo núm. 1032. Munic: CESifo Group, 2003.

BOFFEY, Daniel. «European Chief Pours Scorn on Scottish Independence». *The Observer*, de 4 de novembre de 2012.

BOLLICK, Clint. *Grassroots Tyranny: The Limits of Federalism*. Washington, DC: Cato Institute, 1993.

BOLTON, Patrick i ROLAND, Gerard. «The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis». *Quarterly Journal of Economics*, 1997, vol. 112, pàg. 1057-90.

BOYKIN, Scott. «The Ethics of Secession». A GORDON David (ed.). *Secession, State and Liberty*. New Brunswick, Londres: Transaction Publishers, 1998.

BUCHANAN, Allen. *The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Boulder, CO: Westview Press, 1991.

BUCHANAN, Allen. «Theories of Secession». *Philosophy and Public Affairs*, 1997, vol. 26, pàg. 31-61.

BUCHANAN, Allen. «Democracy and Secession». A MOORE, Margaret (ed.). *National Self-Determination and Secession*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

BUCHANAN, Allen. «A Principled Legal Response to Demands for National Self-Determination». A PRIMORATZ, Igor i PAVKOVIĆ, Aleksandar (eds). *Identity, Self-Determination and Secession*. Aldershot and Burlington: Ashgate, 2006.

BUCHANAN, James M. *The Limits of Liberty*. Chicago, IL: Chicago University Press, 1975.

BUCHANAN, James M. i FAITH, Roger L. «Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit». *American Economic Review*, 1987, vol. 77, pàg. 1023-31.

BUCHANAN, James M. i TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

BUCHHEIT, Lee. C. *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*. New Haven - Londres: Yale University Press, 1978.

BÜHLER, Konrad G. *State Succession and Membership in International Organizations*. L'Haia: Kluwer, 2001.

CAMERON, David. Discurs de la UE a Bloomberg, de 23 de gener de 2012. Disponible a: <www.gov.uk>

CAPODICI, Vicenzo. «Das Gespenst des Separatismus geht um in Europa». *Basler Zeitung*, 18 d'octubre de 2012.

CASELLA, Alessandra. «On Markets and Clubs: Economic and Political Integration of Regions with Unequal Productivity». *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 1992, vol. 82, 115-21.

CASELLA, Alessandra i FEINSTEIN, Jonathan S. «Public Goods in Trade: On the Formation of Markets and Political Institutions». *International Economic Review*, 2002, vol. 43, pàg. 437-62.

COLLIER, Paul i HOFFLER, Anke. «The Political Economy of Secession». A HANNUM, Hurst i BABBITT, Eileen (eds). *Negotiating Self-Determination*. Lanham, MD: Lexington Books, 2006.

CRAWFORD, Jaumes i BOYLE, Alan. «Opinion: Referendum on the Independence of Scotland — International Law Aspects». *HM Government*, 2013.

CRÉMER, Jacques i PALFREY, Thomas. «In or out? Centralization by Majority Vote». *European Economic Review*, 1996, vol. 40, pàg. 43-60.

DIE PRESSE. «Barroso: Unabhängiges Katalonien muss aus EU austreten», 17 de novembre, 2012.

DOMINICÉ, Christian. «The Secession of the Canton Jura in Switzerland». A KOHEN, Marcelo G. (ed.). *Secession: International Law Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

EDWARD, David. «Scotland and the European Union» [en línia]. Scottish Constitutional Futures Forum, de 17 de desembre de 2012. Disponible a: <www.scottishconstitutional futures.org>.

EL PAÍS. «La Comisión Europea asume las tesis de Rajoy sobre una Cataluña fuera de la UE», de 30 d'octubre de 2012.

- ELLINGSEN, Tore. «Externalities vs. Internalities: A Model of Political Integration». *Journal of Public Economics*, 1998, vol. 69, pàg. 251-68.
- FEINSTEIN, Jonathan S. «Public-Good Provision and Political Stability in Europe». *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 1992, vol. 82, pàg. 323-329.
- FREY, Bruno S. i EICHENBERGER, Reiner. *The New Democratic Federalism for Europe — Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar, 1999.
- GRUP CONSTITUCIONAL EUROPEU. *A Proposal for a Revised European Treaty* [en línia], d'abril de 2006. Disponible a <www.vwl.uni-mannheim.de>.
- HECHTER, Michael. «The Dynamics of Secession». *Acta Sociologica*, 1992, vol. 35, pàg. 267-83.
- HM GOVERNMENT. *Scotland Analysis: Devolution and the Implications of Scottish Independence*. Norwich: The Stationery Office, 2013.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.
- KRANE, Dale A. «The Evolutionary Pattern of Federal States». A BROWN-JOHN, Lloyd (ed.). *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*. Lanham, MD: University Press of America, 1988.
- LAPOINTE, Simon. *An Empirical Analysis of Secession: Evidence from the 2004 Municipal Referenda in Quebec*. Mimeo, Université de Fribourg: Fribourg, 2013.
- LOCKWOOD, Ben. «Voting, Lobbying and the Decentralization Theorem». *Economics and Politics*, 2008, vol. 20, pàg. 416-31.
- LÜLFESMANN, Cristoph. «Central Governance or Subsidiarity? A Property Rights Approach to Federalism». *European Economic Review*, 2002, vol. 46, pàg. 1379-97.
- MATAS, Jordi (coord.). *L'ampliació interna de la Unió Europea*. Barcelona: Fundació Josep Irla, 2011.
- MCLEAN, Iain, GALLAGHER, Jim i LODGE, Guy. *Scotland's Choices: The Referendum and What Happens Afterwards*. Edimburg: Edinburgh University Press, 2013.
- MILLER, David. «Secession and the Principle of Nationality». A MOORE, Margaret (ed.). *National Self-Determination and Secession*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- NAPÉL, Stefan i WIDGRÉN, Mika. «The European Commission — Appointment, Preferences and Institutional Relations». *Public Choice*, 2008, vol. 137, pàg. 21-41.
- POMMEREHNE, Werner W. «Quantitative Aspects of Federalism». A OATES, Wallace E. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington KY i Toronto: Lexington Books, 1977.
- POPITZ, Johannes. «Finanzwirtschaft der Öffentlichen Körperschaften». A GERLOFF, Wilhelm i MEISEL, Franz (eds). *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 2. Tübingen: Mohr, 1927.
- PRODI, Romano. «Answer Given by Mr Prodi on Behalf of the Commission». *Diari Oficial de la Unió Europea*, 2004, C 84/E, p. 422.
- RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1971.
- SAMBANIS, Nicolas. «Partition as a Solution to Ethnic War». *World Politics*, 2000, vol. 52, pàg. 437-83.
- SORENS, Jason. «Regionalists against Secession: The Political Economy of Territory in Advanced Democracies». *Nationalism and Ethnic Politics*, 2008, vol. 14, pàg. 325-60.
- THÜRER, Daniel. *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker mit einem Exkurs zur Jura-Frage*. Berna: Stämpfli, 1976.
- TIEBOUT, Charles M. «A Pure Theory of Local Expenditures». *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, pàg. 416-424.
- TRIBUNAL SUPREM DEL CANADÀ. *Reference re Secession of Quebec*, 2 S.C.R. 217, 20 d'agost de 1998.
- TULLOCK, Gordon. «Federalism: Problems of Scale». *Public Choice*, 1969, vol. 6, pàg. 19-29.
- VAUBEL, Roland. «The Political Economy of Centralization and the European Community». *Public Choice*, 1994, vol. 81, pàg. 151-90.
- VAUBEL, Roland. «Constitutional Safeguards against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis». *Constitutional Political Economy*, 1996, vol. 7, pàg. 79-102.
- VAUBEL, Roland. «Internationaler Politischer Wettbewerb: Eine europäische Wettbewerbsaufsicht für Regierungen und die empirische Evidenz». A SCHENK, Karl-Ernst et al. (eds). *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, núm. 19. Tübingen: Mohr, 2000.
- VAUBEL, Roland. «A History of Thought on Institutional Competition». A BERGH, Andreas i HÖIJER, Rolf (eds). *Institutional Competition*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar, 2008.
- VAUBEL, Roland. «Constitutional Courts as Promoters of Political Centralization». *European Journal of Law and Economics*, 2009, vol. 28, pàg. 203-22.
- ZIMMERMANN, Andreas. *Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge*. Berlin: Springer, 2000.