

ESCOCIA, NACIONALISMO Y UNIDAD: ¿SE ESTÁN ACERCANDO CADA VEZ MAS LAS POSICIONES / INTERESES?

Charlie Jeffery
Profesor de Política y Director de la Escuela
de Ciencias Políticas y sociales,
Universidad de Edimburgo

HACIENDO OÍDOS SORDOS: EL DEBATE CONSTITUCIONAL ESCOCÉS

Empleando una metáfora para caracterizar los procesos de revisión de devolution en Escocia, se podría decir que la situación parece como si se estuviera esperando un autobús en Edimburgo, no pasa nada durante siglos y de repente vienen dos de ellos al mismo tiempo.

En agosto de 2007, el nuevo gobierno del Partido Nacional Escocés (SNP) publicó el libro blanco sobre las opciones constitucionales de Escocia – *Decidir el Futuro de Escocia (Choosing Scotland's Future)*– e inicio la “Conversación Nacional”, un proceso consultivo sobre las materias que se recogen en el libro blanco.

En diciembre de 2007 el parlamento escoces (por voto de su mayoría unionista) decidió crear una comisión independiente para la revisión de la devolution en Escocia. El gobierno del RU (con el apoyo de los conservadores y los demócratas liberales en el parlamento de Westminster) demostró su apoyo a esta comisión en enero de 2008 y la comisión sobre la devolution escocesa comenzó su trabajo en abril del año 2008, presidido por Sir Kenneth Calman. La comisión Calman informó sobre los resultados de su trabajo en junio de 2009, y la mayoría de sus recomendaciones fueron incluidas en el libro blanco el *Futuro de Escocia en el Reino Unido*, publicado por el gobierno del RU en noviembre de 2009.

La “Conversación Nacional” se celebró a través de diferentes foros de debates on-line y seminarios de consulta que se convocaron en todo el territorio de Escocia. Las conclusiones de este debate público fueron publicadas en el libro blanco del gobierno escocés “*Tu Escocia, tu voz: una Conversación Nacional*” una semana después del libro blanco del gobierno del RU en diciembre de 2009.

Estos dos procesos de revisión del proceso de devolution tuvieron muy diferentes conclusiones. La Conversación Nacional dibujo tres opciones:

- La continuidad del acuerdo constitucional existente con ningún o algún cambio menor.
- La extensión de la descentralización en Escocia en las materias identificadas durante la Conversación Nacional
- El comienzo de un proceso que permitirá a Escocia convertirse en un país independiente (Scottish Executive 2007: vii-viii)

La Comisión Calman llegó a las siguientes conclusiones:

- Reforzar el parlamento de Escocia para que pueda servir mejor al pueblo escocés
- Aumentar las competencias tributarias del parlamento escocés
- Consolidar la posición de Escocia dentro del Reino Unido (Commission on Scottish Devolution 2009: 3)

El último punto excluía explícitamente la independencia como opción y refleja la génesis de la Comisión Calman en las discusiones entre los partidos unionista a finales del año 2007. Del mismo modo las conclusiones de la Conversación Nacional, reflejando la ambición del SNP de un Escocia independiente, no contenía ninguna recomendación para “consolidar la posición de Escocia en el RU”. De este modo los dos libros blancos mantenían dos perspectivas aparentemente incompatibles. El documento *Decidir el futuro de Escocia* reiteró que la política prioritaria del gobierno de SNP es la independencia. (Scottish Government 2009, p. 17) Para el gobierno del RU el futuro de Escocia estaba en el corazón del Reino Unido (Scotland Office 2009, p. 20).

ESCOCIA, EL RU Y INGLATERRA

Resumiendo, estos dos procesos paralelos nos ofrecen dos conclusiones sobre como la relación de Escocia con el RU fue percibida y tratada. La primera es la división entre unionistas y nacionalistas. El futuro constitucional de Escocia aparece profundamente dividido entre los que ven a Escocia como una parte de una unión mas grande en el RU y los que argumentan a favor de un estado independiente.

La segunda conclusión es que el debate constitucional de Escocia en todas sus variantes es profundamente insular. En ambos, la Comisión Calman y de la Conversación Nacional, se entiende la relación de Escocia con el resto del RU, como relación entre Escocia con el gobierno del RU, sea en su variante nacionalista como marco para negociar la independencia de Escocia y posteriormente para establecer estrechas relaciones de vecindad con el resto del gobierno del RU, o, en su variante unionista, como marco para reforzar la autonomía de Escocia y para reafirmar la posición de Escocia en una amplia unión con el RU. Existen pocas reflexiones sobre la relación de Escocia con otras partes del RU, a parte de las relaciones con Inglaterra clasificadas por los unionistas y nacionalistas como “el sur” o “transfronteriza”.

La aparentemente profunda división de las perspectivas contrarias sobre el futuro constitucional de Escocia y la separación del debate escocés del resto del RU, y en particular Inglaterra, parece en principio muy problemática. Sin ningún acercamiento entre los unionistas y nacionalistas parece difícil encontrar un camino para un marco constitucional estable en Escocia, especialmente si las ideas sobre el futuro de Escocia continúan siendo desarrolladas sin interlocución con Inglaterra. La importancia de Inglaterra tanto en su proximidad geográfica como peso económico, significa que todo lo que ocurre allí va a determinar también el gobierno de Escocia, independientemente del estatus constitucional de Escocia.

No obstante las apariencias pueden engañar. De hecho en ambos aspectos – la relación entre unionistas y nacionalistas, y de Escocia e Inglaterra – se pueden apreciar signos de convergencia. Detrás de la retórica de las

diferencias insalvables entre unionistas y nacionalistas se encuentra una amplia área de posiciones compartidas entre unionistas y nacionalistas en Escocia. Considerando esta área se sugiere que se podría hablar menos de las muy marcadas alternativas constitucionales, sino sobre un continuo de posibilidades donde la línea de división entre unión e independencia es borrosa. Un análisis de la opinión pública demuestra que los escoceses e ingleses tienen una versión considerablemente parecida sobre como se debería gobernar a Escocia.

NACIONALISMO UNIONISTA Y UNIONISMO NACIONALISTA

En un cierto sentido los unionistas de Escocia son hoy en día notablemente nacionalistas. Esto puede explicarse por el hecho de que aunque se sigue apoyando la unión con el RU, se valoran también argumentos por un sistema político escocés más independiente y desmarcado del sistema político del RU concentrado en Westminster. En este sentido las políticas en Escocia se consideran cada vez más en terminos nacionales distintos.

Estos sentimientos nacionales fueron hasta un cierto grado disimulados en la Comisión Calman y el libro blanco del RU. El proceso de consulta de la Comisión Calman implicó una coordinación multi-partido entre los partidos laborista, conservadores y los demócratas liberales; una coordinación multi-nivel entre las variantes de estos partidos en Escocia y Westminster. Tal vez se existió más consenso entre los partidos de cada nivel que entre los partidos de los distintos niveles. Los líderes claves de los tres partidos en Escocia se expresaron a favor de una devolution significativa y reforzada. Los líderes de los partidos Conservadores y laborista de Westminster se expresaron más escépticos sobre la necesidad de una devolution más amplia, también se detectó en ambos partidos una pequeña oposición a la idea de devolution. Solamente los Demócratas liberales en Escocia y Westminster tuvieron opiniones similares a favor de la devolution a ambos niveles.

Del proceso de Calman surgió, en este sentido, un relativamente bajo denominador común, que se encontraba detrás del centro de gravedad entre y dentro los tres partidos unionistas en Escocia. Especialmente por esta situación, las recomendaciones de la Comisión Calman sobre la devolution de competencias legislativas se pueden considerar en cierto modo fragmentadas, sin un consenso marco (incluidas las competencias en las materias de elecciones administrativas, licencias de armas, el derecho de licencias, tasa de alcohol en la conducción, límites de velocidad y algunas otras materias poco relevantes, no todas fueron incluidas en el informe blanco del gobierno del RU). Otras ideas más ambiciosas que se debatieron en diferentes partes de Escocia – por ejemplo la devolution en materias de la seguridad social, especialmente relacionadas con las competencias actuales de Escocia, como p.e. en Salud, Educación, Vivienda y Servicios sociales - no tuvieron ninguna posibilidad de entrar en las conclusiones de la Comisión de Calman.

Donde Calman introdujo un punto más radical fue en las recomendaciones sobre la financiación de la devolution escocesa. Estas recomendaciones (que en su mayor parte fueron incluidas en el libro blanco) se refieren al control completo del Parlamento Escocés sobre un número de impuestos sobre bases inmóviles, como p.e. el impuesto de timbre, el derecho de ampliar el marco del endeudamiento - incluido para inversiones en infraestructuras, y la propuesta sobre una reducción de las transferencias directas desde Westminster a cambio de competencias tributarias para modificar en mayor grado los impuestos sobre la renta en Escocia en comparación con el RU. (Commission on Scottish Devolution 2009, pp. 111-3).

Mientras, se desarrolló un debate muy vivo sobre la conveniencia y factibilidad de estas propuestas – especialmente en lo que se refiere a las competencias tributarias – el efecto más palpable de estas propuestas sería que, junto con las competencias existentes sobre los impuestos locales y las contribuciones sobre el comercio, el Parlamento escocés asumiría más autonomía fiscal que la mayoría de los otros gobiernos regionales o descentralizados en Europa. Sin embargo, como anteriormente se ha comentado, el centro de gravedad del debate entre los unionistas en Escocia es la demanda de más autonomía fiscal que las recogidas en la Comisión Calman en sus recomendaciones fiscales,

sea como medida para que el Parlamento asuma mas responsabilidad sobre sus decisiones de gasto o como instrumento para perseguir activamente objetivos económicos o medioambientales.

Este nuevo compromiso junto con las demandas sobre más competencias legislativas en materia de autonomía fiscal demuestra que se puede hablar de un nuevo unionismo enfocado en la creación paulatina de un sistema político distinto para Escocia dentro de la Unión con el RU.

Sin embargo donde se posiciona el SNP dentro de esta perspectiva es discutible, durante los últimos años ha asumido una posición que se podría definir como nacionalismo unionista. Desde hace algunos años el argumento del SNP fue: “por supuesto independencia, pero si no se puede alcanzar, queremos el máximo en devolution dentro del RU”. El término “máximo de devolution” fue introducido en el léxico político contemporáneo del nacionalismo del SNP. Este concepto se puede detectar también en el libro blanco 2007 que fue lanzado por la Conversación nacional con el objetivo de progresar en el proceso de devolution y mas que para conseguir independencia. Cuando el gobierno del SNP respondió a la Comisión Calman sobre autonomía fiscal, siguió el siguiente orden de preferencias, en primer lugar independencia y en segundo lugar, el máximo de autonomía fiscal al que se podría llegar dentro del RU, el último argumento se desarrolló con referencias a la amplia autonomía fiscal del País Vasco.

El documento *Decidir el futuro de Escocia* publicado en 2009 considera la posibilidad de “una devolution completa”, “un paquete de extensiones específicas de las competencias descentralizadas, incluida la autonomía fiscal, pero con menos independencia” (Scottish Government 2009, p. 5), entre el *status quo* y la independencia, como una alternativa aceptable (o un paso en el camino) hacia la independencia.

Pero incluso con respecto a la independencia completa, el SNP aumentó su atención hacia una “Dimensión Británica”: una unión de coronas, manteniendo la libra esterlina, (y si el RU lo acepta, también la política monetaria) por lo menos hasta un referéndum sobre la introducción al Euro; cooperación con el

RU en la política de defensa, incluidas las bases en Escocia, servicios compartidos con el RU desde los permisos de conducir hasta las representaciones diplomáticas; y un número de instituciones de “cooperación entre el gobierno de Escocia y el gobierno del RU” (Scottish Government 2009, p. 112).

Todo esto nos lleva a la conclusión de que el nacionalismo en Escocia se centra en la creación de un sistema político nacional propio para Escocia y diferente al sistema político del RU - pero en todas sus variantes: un máximo en devolution, o lo que algunos llaman “independencia ligera” – con algún elemento de unión con el resto del RU.

Pero queda abierta la pregunta sobre: ¿dónde se encuentra la línea de demarcación entre el nacionalismo de la unión del SNP y el nuevo nacionalismo de los partidos unionistas en Escocia? Se puede detectar un gran área que se solapa y la dicotomía tradicional entre “unión” e “independencia” parece cada vez menos útil. La política constitucional en Escocia asume una amplia posición intermedia disimulada por lo que parece cada vez más un tribalismo partidista redundante.

LO QUE LOS ESCOCESSES (Y LOS INGLESES) QUIEREN

Esta posición intermedia – un sistema político nacional propio escocés, pero dentro de la unión, es también lo que los Escoceses prefieren. El *Scottish Social Attitudes Survey*, encuesta que proporciona los datos más fiables al respecto, llega a las siguientes conclusiones:

- Devolution es la opción constitucional mas popular entre los escoceses, y normalmente la opción mayoritaria, solo una minoría significativa sigue estando a favor de la independencia y una minoría aún mas pequeña favorece la abolición de la devolution. (Tabla 1)
- Mas del 60 por ciento de los escoceses creen que el parlamento escocés debería tener mas competencias y mas del 50 por ciento de los escoceses creen que el parlamento debería decidir sobre sus propios recursos para cumplir con sus responsabilidades de gasto (Tabla 2)

Tabla 1. Las opciones constitucionales de Escocia

Escocia debería ...	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ser independiente	28	30	27	30	26	32	35	30	24
Permanecer en el RU con su propio parlamento electo	58	55	60	52	55	45	44	54	62
Permanecer en el RU sin su propio parlamento electo	10	12	9	12	13	17	14	9	10

Fuente: Curtice 2009, p. 122.

Tabla 2. ¿Debería tener el Parlamento Escocés más poder?

	De acuerdo			Igual			Desacuerdo		
	2001	2003	2007	2001	2003	2007	2001	2003	2007
El Parlamento Escocés debería tener mas poder	68	59	66	14	18	17	17	23	16
'Desde que Escocia tiene su propio Parlamento, Escocia debería pagar sus servicios con los impuestos que se recaudan en Escocia.'	52	51	57	18	16	16	27	29	22

Fuente: Curtice 2009, pp. 129, 134.

Estos datos demuestran que la demanda para profundizar la devolution es - constantemente - la posición por defecto en la opinión pública escocesa. Sorprendentemente también es la posición dominante en la opinión pública inglesa, como se puede ver en la tabla 3. Aunque en general se está a favor de la independencia de Escocia menos que los escoceses, los otros datos demuestran las similitudes entre ambas perspectivas. También puede apreciarse en el caso de la autonomía fiscal (Tabla 4), con la excepción de que

los ingleses están más a favor de que el parlamento escocés debería recaudar el dinero que se gasta. .

Tabla 3. Las opciones constitucionales de Escocia desde la perspectiva inglesa

Escocia debería ...	1999	2000	2001	2003	2007
Ser independiente	20	20	19	17	19
Permanecer en el RU con su propio parlamento electo	54	52	60	60	48
Permanecer en el RU sin su propio parlamento electo	13	17	11	13	18

Fuente: Curtice 2009, p. 123.

Tabla 4. Los ingleses sobre la Autonomía fiscal de Escocia

	2001			2003			2007		
	De acuerdo	igual	Desacuerdo	De acuerdo	igual	Desacuerdo	De acuerdo	igual	Desacuerdo
“Desde que Escocia tiene su propio Parlamento, Escocia debería pagar sus servicios con los impuestos que se recaudan en Escocia.”	73	12	12	74	12	10	75	14	6

Fuente: Curtice 2009, p. 134.

Estos datos demuestran que los ingleses están a favor de que los escoceses tengan un sistema político diferente, separado de manera más clara de la toma de decisiones que afectan a Inglaterra - pero dentro de la propia unión. Las encuestas del West Lothian confirman que los ingleses están de la misma manera o más a favor que los escoceses en lo que se refiere a la compartimentación de Escocia del resto de las políticas del RU. (Tabla 5)

Tabla 5. Los resultados de la encuesta del West Lothian

	Inglaterra			Escocia		
	2001	2003	2007	2001	2003	2007
Los Diputados escoceses no deberían votar sobre leyes inglesas						
De acuerdo	57	60	60	51	48	50
Igual	18	18	16	21	29	26
desacuerdo	14	11	11	24	23	22

Fuente: Curtice 2009, p. 133.

PERSPECTIVAS

Adonde nos lleva este nuevo consenso doble –entre unionismo y nacionalismo en Escocia y entre los Escoceses y los Ingleses – sigue siendo una pregunta abierta. A causa de la tradición partidista en Escocia no se han desarrollado por el momento cooperaciones entre los unionistas y los partidarios del SNP, no obstante ambos han asumido posiciones conciliables. Además tanto los Laboristas como los Conservadores en Westminster están mucho más reticentes que sus homólogos escoceses sobre la materia de devolution.

Las voces intrigantes sugieren que el efecto catalizador para el cambio podría venir desde Inglaterra. Algunas encuestas, las ya mencionadas y también otras, confirman que paulatinamente se puede percibir una tímida conciencia entre los ingleses como comunidad política propia con sus propios intereses territoriales. Algunas voces dentro del partido conservador han alimentado esta conciencia propia, y hasta cierto punto la política oficial conservadora – especialmente visible en la encuesta de West Lothian– esta siguiendo los mismos pasos.

El gobierno conservador elegido en 2010 podría, en otras palabras, convertirse en una plataforma para demandas sobre una demarcación más amplia de Inglaterra de la política escocesa. Considerando la ya desde hace tiempo débil posición de los Conservadores en Escocia, se puede detectar una lógica obvia: más devolution y autonomía fiscal para Escocia a cambio de una influencia

reducida de Escocia (que esta dominada por el laborismo) en Westminster. A pesar de que esto no corresponde con el desarrollo que esperaba el SNP en relación a su objetivo de conseguir el máximo de devolution (o a la independencia ligera), algunos aceptarían esta idea.

BIBLIOGRAFÍA

- Commission on Scottish Devolution (2009), *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, at <http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/uploads/2009-06-12-csd-final-report-2009fbookmarked.pdf>.
- Curtice, J. and Seyd, B. (2009), 'The Citizens' Response: Devolution and the Union', in J. Curtice and B. Seyd (eds), *Has Devolution Worked?* (Manchester: Manchester University Press), pp. 138-64.
- Scotland Office (2009), *Scotland's Future in the United Kingdom*, Cm 7738, at <http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/Scotland%27s%20Future%20in%20the%20United%20Kingdom.pdf>.
- Scottish Executive (2007), *Choosing Scotland's Future. A National Conversation*, at <http://www.scotland.gov.uk/Topics/a-national-conversation/White-Paper>.
- Scottish Government (2009), *Your Scotland, Your Voice. A National Conversation*, at <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/293639/0090721.pdf>.