CONFLICTOS DE SOBERANÍA: EL DEBATE EN EUROPA

Cuestionar el papel de la UE en los conflictos de soberanía territorial

Nikos Skoutaris



Skoutaris argumenta que el rol de la Unió Europea en els conflictes territorials hauria de ser més actiu, i defensa la creació d'un "codi de bones pràctiques" de la UE en matèria de sobirania territorial per promoure les resolucions consensuades i democràtiques dels conflictes interns dels Estats. Il·lustració: César Cromit

El éxito histórico de la UE como mediador entre Francia y Alemania ha provocado que muchos se pregunten si la UE también puede llevar la paz a otros conflictos. Es cierto que, al menos históricamente, la zona de la UE ha estado sorprendentemente libre de conflictos. Dicho esto, la Unión no ha conseguido tener un papel significativo como actor en la resolución de los conflictos de soberanía territorial que han tenido lugar dentro de sus fronteras, como los de Irlanda del Norte, el País Vasco o incluso Chipre [1]. Partiendo de esta situación un poco paradójica, este texto cuestiona el papel de la Unión Europea en los conflictos de soberanía territorial. Argumenta que son sus limitadas herramientas jurídicas, lo que no permite a la UE asumir un papel más activo en la resolución de conflictos dentro de sus fronteras y lo que la ha hecho parecer un mediador bastante reticente. El texto desarrolla su argumentación en tres pasos. Primero, presenta tres razones por las cuales la UE tendría que considerar asumir un papel más activo en los conflictos de soberanía territorial. A continuación, apunta las características inherentes a la estructura constitucional de la Unión que evitan que la UE asuma este papel dentro de sus fronteras.

Por último, el texto acaba con algunas reflexiones sobre como la UE podría asumir un papel más constructivo y como el Código de buenas prácticas podría contribuir.

¿Por qué la UE tendría que intervenir?

La participación mínima (o inexistente) de la UE en conflictos como los del País Vasco e Irlanda del Norte, junto con su fracaso a la hora de "encauzar" una solución en la cuestión de Chipre, demuestran que las herramientas de la Unión son bastante limitadas cuando se trata de conflictos dentro de sus fronteras, y que la adhesión a la UE es lejos de ser una panacea, como veremos en la sección siguiente. Dicho esto, hay por lo menos tres razones por las cuales la UE como mínimo tendría que considerar asumir un papel más activo en la resolución de conflictos de soberanía territorial.

En primer lugar, desde el punto de vista normativo, este papel se adecuaría mucho con su razón de ser como plan de paz. En lugar de luchar activamente para erradicar el nacionalismo, desde sus orígenes la UE ha proporcionado un marco jurídico, político y económico pragmático en que nacionalismos rivales conviven e incluso cooperan entre ellos. Ha diseñado instituciones políticas y legales en las que los distintos nacionalismos pueden continuar negociando [2]. Precisamente, el éxito histórico de este marco pragmático es el que transformó los enemigos del pasado como Francia y Alemania en los socios de confianza de hoy. Este éxito ha provocado que muchos se pregunten si la UE también puede promover la solución para otros conflictos tanto dentro de su territorio como en su entorno inmediato [3]. Un compromiso más activo en los conflictos de soberanía territorial que supongan una amenaza para la política pacífica y democrática del continente europeo estaría muy en sintonía con la razón de ser de la UE que es la de promover la paz entre sus miembros.

En segundo lugar, dentro del panorama constitucional europeo, se debe tener en cuenta la faceta multinivel del derecho a la autodeterminación. Este derecho, y en particular su dimensión externa y más controvertida, es decir, la secesión, consiste a la vez en el "desafío definitivo a la soberanía del Estado y en el refuerzo de sus virtudes" [4] mediante "la retirada voluntaria por parte de un territorio político de un territorio más grande del que formaba parte anteriormente" [5]. Sin embargo, dentro de la UE, la secesión también se puede ver "como una acción para cambiar el estatus o afiliación de un territorio dentro de una constelación más amplia de entidades políticas" [6]. Los independentistas catalanes, por ejemplo, han afirmado que quieren crear un "nuevo estado de Europa". Por otro lado, hace tiempo que el Partido Nacional Escocés hace una campaña basada en el lema "Independencia en Europa". De hecho, su estrategia post-Brexit ha estado intrínsecamente ligada a un segundo referéndum de independencia que posteriormente conduciría el territorio a reingresar en la UE. En ambos casos, los independentistas no contemplan la existencia robinsoniana de sus nuevos estados. En lugar de esto, priorizan una "mejora" que los convertiría de meros gobiernos subnacionales [7] en estados miembros plenamente funcionales dentro del ordenamiento jurídico de la UE. Esta aspiración plantea una serie de preguntas para la Unión: ¿existe alguna vía que haga posible que estos nuevos estados independientes adhieran s la UE? ¿Qué tipo de condiciones de adhesión se les impondría?

¿Cuáles son las responsabilidades del estado matriz? Un papel más activo en este tipo de conflictos permitiría que la Unión abordara eficazmente estas cuestiones y se convirtiera en un factor estabilizador en el marco inestable de estas crisis constitucionales.

> Un papel más activo de la Unión Europea en los conflictos de soberanía territorial que se producen en el territorio de los estados miembros aportaría una mayor coherencia y reduciría las discrepancias entre sus acciones internas y externas

Finalmente, la UE ha declarado que la resolución de conflictos es una de sus prioridades clave en materia de política exterior por lo que atañe a las regiones vecinas del sur y del este, presentándola como un "aspecto esencial de la acción exterior de la UE" [8]. En el documento *Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea* se subraya que "la UE se comprometerá, de manera práctica y guiada por principios, en la construcción de paz, concentrando nuestros esfuerzos en las regiones vecinas del este y del sur, a la vez que considerará la posibilidad de extender caso por caso nuestro compromiso a regiones más distantes" [9]. No encontramos propósitos similares en cuanto a las disputas que tienen lugar dentro de sus fronteras. Esto crea una discrepancia entre sus acciones internas y externas. Un papel más activo de la UE en los conflictos de soberanía territorial que se producen en el territorio de los estados miembros aportaría una mayor coherencia a las acciones de la UE tanto dentro como fuera de sus fronteras.

Cuestionar el papel de la UE

En el apartado anterior se detallaban tres razones por las que la UE debería participar de una manera más activa en las disputas de soberanía territorial. Desde un punto de vista normativo, un papel apático no se adecua con los valores de la UE como plan de paz. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de la UE como ordenamiento constitucional de los estados, es importante abordar eficazmente las aspiraciones de aquellas entidades políticas que aspiran a convertirse en estados miembros plenamente funcionales. Por último, se necesita una mayor coherencia en las políticas de la UE sobre los conflictos que tienen lugar dentro de sus fronteras y en el resto del mundo.

Dicho esto, deberíamos cuestionar el papel de la UE. El hecho de que un papel más activo en la resolución de conflictos de soberanía territorial sea conforme con los principios mencionados anteriormente no significa que sus herramientas jurídicas actuales proporcionen el espacio necesario porque la UE asuma dicho papel. Hay características intrínsecas de la estructura constitucional de la Unión que impiden que la UE sea más activa en los conflictos intraestatales dentro de sus fronteras. Los estados miembros, como "dueños de los tratados", impiden que la UE sea más activa en un ámbito que afecta el núcleo mismo de su soberanía. Esto ese particularmente evidente si se examina atentamente si la UE tiene base jurídica para actuar como un mediador neutral en dichos

conflictos. Finalmente, la naturaleza asimétrica de la relación que mantiene la UE con sus estados miembros y sus regiones plantea la duda de si es políticamente prudente que la UE asuma este papel.

Los estados miembros como “dueños de los tratados”

Dashwood dijo una vez que la UE es un “ordenamiento constitucional de estados” [10]. Esto significa, entre otras cosas, que los estados miembros, como *Herren der Verträge*, tienen que acordar por unanimidad el texto de los tratados de la UE para diseñar el marco constitucional de la Unión. Son los autores de la carta constitucional de la Unión [11]. Teniendo esto en cuenta, no es sorprendente que los estados miembros no quieran atribuir ningún papel particular en la UE en cuestiones que afecten su soberanía nacional, como por ejemplo los conflictos intraestatales. Estos conflictos a menudo cuestionan la soberanía de un estado matriz sobre un territorio determinado y, por lo tanto, la esencia misma de su estatalidad.

Un simple vistazo al texto de los tratados de la UE confirma nuestra conclusión. Aparte de las referencias genéricas a “la finalidad de la Unión […] de promover la paz” [12] que suelen referirse a sus relaciones con el mundo en general [13], no hay ninguna referencia explícita al papel de la UE en los conflictos intraestatales que tienen lugar dentro de su territorio. Esto es bastante previsible, teniendo en cuenta los duros compromisos que siempre han comportado las enmiendas del Tratado y lo difícil que ha sido llegar a estos compromisos en todas y cada una de las conferencias intergubernamentales. Por lo tanto, llegar a un consenso sobre cómo la UE debería tratar las disputas territoriales intraestatales habría sido una tarea de Sísifo para los 27 estados miembros, que ni siquiera han adoptado una posición común en cuanto al reconocimiento de Kosovo.

Esto no quiere decir que la UE no deba o no quiera admitir como miembros los estados independientes creados a partir de una secesión consensuada y democrática, como han sugerido algunos autores [14]. La Unión ya ha dado cabida en su ordenamiento legal a las secesiones producidas mediante procesos consensuados. Así lo demuestra el hecho de que varios estados miembros, como por ejemplo la República Checa y Eslovaquia, se hayan independizado mediante dichos procesos, y que esto no supusiera un obstáculo para su adhesión.

Incluso en el intenso debate sobre la permanencia en la UE de una región que se haya separado por consenso de un estado miembro, tal como se debatió antes del referéndum escocés del 2014, la cuestión principal no estaba relacionada con el hecho de si Escocia se podría convertir en un estado miembro de la UE, sino más bien con cuál sería el proceso adecuado. Aun así, es importante destacar la ambigüedad constructiva sobre el derecho a la permanencia en la UE de una región escindida de un estado miembro. Esta ambigüedad apunta al hecho de que los estados miembros y las instituciones no comparten –como mínimo– una visión común sobre la cuestión, lo que dificulta que la UE pueda ser más activa en este tipo de situaciones.

En el debate de2014 sobre el derecho de Escocia a permanecer en la UE, las partes interesadas interpretaron los tratados de manera opuesta. Por un lado, en aquel momento la posición oficial de la Comisión era la siguiente:

- *Si una parte del territorio de un estado miembro dejara de formar parte de aquel estado para convertirse en un nuevo estado independiente, los tratados dejarían de aplicarse en dicho territorio. En otras palabras, un nueve estado independiente, por el hecho de conseguir la independencia, en un país tercero con respecto a la UE y los tratados dejarían de aplicarse en su territorio* [15].

Así pues, Escocia habría tenido que seguir el procedimiento del artículo 49 del TUE para convertirse en un estado miembro de la UE.

No obstante, el gobierno escocés sostenía una opinión diferente. Basaron su argumento [16] en el hecho que el caso escocés era *sui generis*. Habría sido la primera vez que una región se separaba de un estado miembro de la UE mediante un proceso constitucional consensuado y legal. Esto se hizo para distinguirse de otras reivindicaciones secesionistas en Europa y para tranquilizar los respectivos estados matriz. Desde el punto de vista escocés, el artículo 49 solo regula "la ampliación convencional, cuando un país candidato busca la adhesión desde fuera de la UE" [17]. Pero Escocia forma parte de la UE desde 1973. Por lo tanto, la base jurídica adecuada que habría facilitado la transición de Escocia para adherirse a la Unión habría sido el artículo 48 del TUE, la disposición genérica sobre la enmienda de los tratados de la UE. En otras palabras, la posición escocesa era que la enmienda del artículo 52 del TUE, que estipula los estados a los que se aplican los tratados y los artículos sobre la composición de las instituciones de la UE, habrían sido en líneas generales suficientes para que Escocia se convirtiera en un estado miembro de la UE tras la independencia.

La ambigüedad sobre cómo se aplica el derecho comunitario europeo en casos como este [18] señala la falta de consenso entre los estados miembros. Esta diferencia de puntos de vista se puso de manifiesto la mañana del 19 de septiembre de 2014, cuando el entonces secretario de Estado español para la Unión Europea, Íñigo Méndez de Vigo, dejó claro que si Escocia se hubiera independizado hubiese tenido que ponerse en la cola de los otros estados candidatos, y destacó que eso podría tardar mucho tiempo. Lo más importante es que su declaración arrojó la duda de si España aceptaría algún día Escocia como estado miembro, puesto que esto crearía un precedente peligroso, especialmente para los movimientos secesionistas que existen en España [19]. De nuevo, esto demuestra que los estados miembros, como "dueños de los tratados", nunca han tenido la intención de permitir que la Unión tenga un papel más activo a la hora de "encauzar" la resolución de sus conflictos intraestatales de soberanía territorial. Algunas veces, incluso utilizan los mecanismos legales y políticos previstos por los tratados para frustrar procesos que consideran una amenaza para su integridad territorial.

El problema de la base jurídica

El artículo 5 del TUE aclara que la Unión es una organización de competencias atribuidas. La Unión solo puede actuar dentro de los límites de las competencias que los estados miembros le han atribuido. Un examen más detallado de su actual marco institucional y jurídico muestra claramente que, a pesar de que la Unión puede convertirse en mediador de cualquier conflicto que tenga lugar más allá de sus fronteras, no puede asumir este papel en los conflictos intraestatales dentro de su territorio. Esta falta de competencia demuestra que para la UE es mucho más difícil "encauzar" la solución para una disputa de soberanía territorial dentro de sus fronteras que fuera de estas. También señala el hecho de que existe un "punto de ruptura" evidente en la linealidad del potencial de resolución de conflictos por parte de la UE en el momento de la adhesión de cualquier estado.

La Política Exterior y de Seguridad Común

En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión debe contribuir, entre otras cosas, a la paz y a la seguridad [20]. Por ello, la adopción de un acto legislativo que pudiera permitir a la UE participar como mediador en las negociaciones para la resolución de cualquier conflicto de soberanía territorial podría *prima facie* basarse legalmente en las disposiciones de la Política Exterior y de Seguridad Común. La Unión podría asumir este papel para "salvaguardar sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; consolidar y apoyar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional; preservar la paz, prevenir los conflictos y reforzar la seguridad internacional» [21].

Para conseguirlo, la Unión podría adoptar una decisión que definiera las acciones pertinentes que deberían llevarse a cabo [22]. El dispositivo de las decisiones de la Política Exterior y de Seguridad Común ha sido introducido por el Tratado de Lisboa y, en esencia, sustituye lo que antes se conocía como *acciones conjuntas* [23]. Las acciones conjuntas abordaban situaciones específicas en que se consideraba necesaria una acción operativa de la UE [24]. Se referían, entre otras actividades, al apoyo a los procesos de paz y estabilización mediante la convocatoria de una conferencia inaugural [25], al apoyo general a un proceso de paz específico [26], a una contribución a un proceso de resolución de conflictos [27] y al nombramiento de un representante especial [28]. Por lo tanto, tanto las disposiciones actuales de los tratados como la práctica anterior de la Unión sugieren que el papel de negociador entre las partes en una disputa se podría atribuir a la UE mediante una decisión que defina una acción.

> El marco jurídico de la UE muestra que, a pesar de que la Unión puede convertirse en mediador de cualquier conflicto más allá de sus fronteras, no puede asumir este rol en los conflictos intraestatales dentro de su territorio

No obstante, la adopción de esta decisión para un conflicto de soberanía territorial dentro de las fronteras de un estado miembro puede ser problemática desde el punto de vista legal. Si se interpreta el Tratado de la Unión Europea de acuerdo con el significado común que se le da según la norma establecida del artículo 31 (1) del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados [29], sería difícil justificar el uso de un dispositivo de Política Exterior y de Seguridad Común para un área que forme parte de la Unión y para la mediación entre unas partes cuyos miembros sean ciudadanos de la Unión. En este sentido, la adopción de una decisión de Política Exterior y de Seguridad Común por parte del Consejo que autorizara la Unión a ejercer el papel de mediador neutral en un conflicto intraestatal dentro de sus fronteras se podría considerar un acto *ultra vires*, puesto que no se puede utilizar un dispositivo de Política Exterior y de Seguridad Común en un área que forme parte de la Unión.

Otras competencias de la Unión

No es ninguna sorpresa que la resolución de conflictos no aparezca en el título I del Tratado de Funcionamiento de la UE, que trata de las categorías y ámbitos de competencia de la Unión. Por lo tanto, se podría argumentar, con razón, que *prima facie* el TFUE no establece ninguna base jurídica para que la Unión se autorice a sí misma a participar activamente en negociaciones para la resolución de un conflicto de soberanía territorial. Aun así, la UE posee un poder residual de acuerdo con el artículo 352 (1) del TFUE:

- *Si se considera necesaria, en el marco de las políticas definidas por los tratados, una acción de la Unión para lograr uno de los objetivos fijados por los tratados, y estos no han establecido los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo, pronunciándose por unanimidad a propuesta de la Comisión y con la aprobación previa del Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones adecuadas.*

En la medida que asumir el papel del mediador en una disputa de soberanía territorial se puede considerar necesario para conseguir uno de los objetivos del tratado, se podría argumentar que el artículo 352 del TFUE podría proporcionar la base jurídica adecuada.

Sin embargo, el Tratado de Lisboa ha aclarado que este artículo no puede servir como "base para lograr objetivos relativos a la política exterior y de seguridad común" [30]. Esto sigue la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, que afirma que "recurrir a esta disposición exige que la acción pretendida", por un lado, esté relacionada con el "funcionamiento del mercado común" y, por el otro, que esté encaminada a lograr "uno de los objetivos de la Comunidad" [31]. "No se puede considerar en ningún caso que este último concepto, teniendo en cuenta su redacción clara y precisa incluya los objetivos de la PESC" [32]. Como ya se ha mencionado, se considera que el papel del "mediador" en la resolución de conflictos consiste más bien en servir a los objetivos de la PESC.

No obstante, a título argumentativo, podemos plantear una situación imaginaria en la que el Consejo aprueba por unanimidad una propuesta de la Comisión de acuerdo con el artículo 352 del TFUE. Este acto legislativo autorizaría la Unión a convertirse en el actor

principal en las negociaciones para la solución de una disputa de soberanía territorial. Incluso en este caso, el *Dictamen 2/94* [33] del Tribunal de Justicia pone en entredicho la legalidad de la decisión. En aquella ocasión, el Consejo había solicitado el dictamen del TJUE, tanto cuanto a la competencia, entonces según el Tratado de la CE, para que la Comunidad se adhiriera a la Convención Europea de Derechos Humanos como a la compatibilidad de esta adhesión con las disposiciones y los principios fundamentales del derecho comunitario europeo. Según el Tribunal, el antiguo artículo 308 del TCE (ahora el artículo 352 del TFUE) no podía servir de base para ampliar el alcance de las competencias de la CE más allá del marco general creado por las disposiciones del tratado, en conjunto, y por aquellas que definían las tareas y las actividades de la entonces CE [34]. El artículo 352 del TFUE (el antiguo artículo 308 del TCE) no se puede utilizar como base para la adopción de disposiciones cuyo efecto, en esencia, seria enmendar el tratado sin seguir el procedimiento estipulado a tal efecto [35]. Si esta proposición fuese aplicable a este caso, significaría que, atribuyendo el papel de mediador principal a la Unión tras la adopción de un acto legislativo de acuerdo con el artículo 352 del TFUE, probablemente el alcance de las competencias de la Unión contenidas en el TFUE se ampliaría más allá del marco general creado por las disposiciones de este tratado. Por lo tanto, el artículo 352 del TFUE no se tendría que utilizar como base jurídica a tal efecto.

Por otro lado, hay que señalar que la adhesión a la Convención Europea de Derechos Humanos habría constituido, en el fondo, una enmienda del tratado sin seguir el procedimiento estipulado por el tratado. Por lo tanto, es bastante difícil sacar conclusiones de este dictamen para los objetivos de este artículo, puesto que la importancia constitucional de ampliar el alcance de las competencias de la Unión según el TFUE de cara a incluir la resolución de conflictos habría sido mucho más trivial que la adhesión a la Convención Europea de Derechos Humanos.

En cualquier caso, el hecho que haya –como mínimo– una ambivalencia en cuanto a la existencia de una base jurídica que podría permitir a la UE asumir un papel más activo en la resolución de conflictos de soberanía territorial tiene repercusiones políticas. Es más que probable que, si alguna vez la Unión intenta asumir este papel sin el consentimiento de todas las partes del conflicto, estas limitaciones se utilicen contra el procedimiento. No es extraño que las partes de un conflicto utilicen cualquier escenario como campo de batalla, una plataforma para buscar el apoyo internacional y local a sus argumentos políticos.

El deber de cooperación leal

Hasta ahora, hemos observado las limitaciones inherentes a la estructura constitucional de la Unión que evitan que la UE sea más activa en conflictos intraestatales dentro de sus fronteras. Aun así, los estados miembros, como dueños de los tratados, podrían enmendar el texto para crear el espacio necesario para que la UE participara activamente en la resolución de conflictos de soberanía territorial. Incluso si se produjera esta transformación tan radical y los estados miembros permitiesen a la UE intervenir en lo que hasta ahora consideran como un tema estrictamente interno, surge la duda sobre si este desarrollo sería políticamente prudente.

El sistema de gobierno de la UE incluye una serie de canales para que los estados miembros puedan participar e influir eficazmente en el proceso de toma de decisiones. Los jefes de Estado y/o gobierno participan en el Consejo Europeo [36] y el Consejo de la UE está principalmente integrado por los ministros de los gobiernos nacionales [37]. Hay menos oportunidades y foros para que las regiones puedan opinar sobre cómo se toman las decisiones de la UE [38]. Esto crea una asimetría. Es mucho más fácil para los estados miembros influir en las posiciones de la UE, incluso en cuanto a la resolución de conflictos de soberanía territorial, que para las regiones que la constituyen.

Aquesta asimetria s'intensifica amb l'existència mateixa del deure de cooperació lleial entre la UE i els estats membres recollits a l'article 4 (3) del TUE [antic article 10 del TCE]. Cremona afirma que "el deure de cooperació és un principi constitucional desenvolupat en el context d'acords mixtos però d'aplicació més àmplia i derivat del requisit d'unitat en la representació internacional de la [Unió]" [39]. Aquest deure té una aplicació general i no depèn ni de si la competència de la Unió en qüestió és exclusiva ni de qualsevol dret dels estats membres a assumir obligacions envers els països no membres [40]. El Tribunal va declarar, en la seva sentència *Irlanda contra la Comissió* [41], que "el deure de cooperar de bona fe regeix les relacions entre els estats membres i les institucions" [42] i va subratllar que aquesta obligació "imposa als estats membres i a les institucions de la Unió el deure mutu de cooperar de bona fe" [43]. Tal com s'expressa més directament al Tractat de Lisboa, "la Unió respectarà les identitats nacionals [dels estats membres], inherents a les seves estructures fonamentals […] respectarà les funcions essencials de l'estat, especialment aquelles que en garanteixen la integritat territorial" [44].

> El papel de la Unión Europea como árbitro neutral es muy difícil; las posibilidades que se considere que la UE promueve los intereses del estado matriz son muy elevadas

Por lo tanto, en la medida que un papel más activo de la UE en la resolución de un conflicto de soberanía territorial cuestionaría la integridad territorial de un estado miembro, también se podría considerar que se ha incumplido el deber de cooperación leal. Esto comporta que el papel de la UE como árbitro neutral sea muy difícil y que las posibilidades de que se considere que la UE promueve los intereses del estado matriz en cuestión sean muy elevadas. Es por eso que hay que plantearse si es políticamente prudente pedir a la UE que asuma el papel de árbitro neutral respecto a estos conflictos.

Conclusiones: dos reflexiones sobre el código de buenas prácticas y un papel más constructivo para la Unión Europea

En líneas generales, se ha demostrado en este artículo que existen limitaciones legales importantes en el marco institucional actual de la Unión que supondrían que un papel más activo por parte de la UE en cuanto a las disputas de soberanía territorial que tienen lugar

dentro de las fronteras de sus estados miembros sería más bien problemático. Parece que la Unión no tiene competencias para actuar como mediador entre las partes en conflictos intraestatales y, además, es como mínimo cuestionable que este movimiento sea políticamente prudente. Aun así, es posible que la UE pueda asumir un papel más constructivo a través de canales informales de negociación y la socialización que implica pertenecer a la UE. El Código de buenas prácticas podría ser una buena contribución en ambos frentes.

Una solución informal al problema legal: el papel de la UE en la disputa fronteriza Croacia-Eslovenia

El papel importante que tuvo la Comisión Europea para resolver las diferencias de Croacia y Eslovenia sobre una disputa fronteriza podría sugerir que la realidad política tiene más matices que la que se ha presentado anteriormente. En este caso concreto, el entonces comisario para la Ampliación, Olli Rehn, "asumió el papel inusual de mediador entre un estado miembro y un país candidato". De hecho, el acuerdo firmado en noviembre de 2009 desbloqueó las negociaciones de adhesión entre Croacia y los 27 estados miembros [45].

Por analogía, esto podría significar que si las partes en una disputa de soberanía territorial piden a la Unión que actúe como mediador en una situación de conflicto (como hicieron Eslovenia y Croacia) sería bastante difícil que la UE rechazara esta petición. En este sentido, la UE podría utilizar un entorno bastante informal, como hizo en el caso mencionado, para actuar como mediador y para "encauzar" una solución en un conflicto intraestatal. En cualquier caso, una interpretación limitada del papel que podría tener la Unión en la busca de la solución de un conflicto podría prescindir del hecho de que el alcance de la PESC ha sido definido extensamente a lo largo de los años y que el papel del Consejo Europeo se ha interpretado en términos generales.

En este tipo de contexto informal, el Código de buenas prácticas para resolver los conflictos de soberanía territorial podría jugar un papel catalizador como instrumento de *soft law*. Podría ser útil como una guía muy necesaria sobre como la UE podría colaborar y contribuir positivamente a la resolución de estos conflictos. También podría actuar como punto de referencia que detalle el comportamiento constitucional adecuado de todas las partes en conflicto durante este tipo de crisis.

Dicho esto, la reciente sentencia del TJUE *Eslovenia contra Croacia* también señala los límites de este enfoque informal [46]. Croacia informó Eslovenia de su decisión de poner fin al acuerdo de arbitraje conseguido bajo los auspicios de la UE por considerar que uno de los mediadores se comunicaba en secreto con el representante esloveno. El tribunal arbitral reconoció el incumplimiento, pero no aceptó que tuviera la gravedad suficiente como para justificar el fin del acuerdo. En junio de 2017, el tribunal dictó un laudo arbitral definitivo cuya validez ha sido vehementemente negada por Croacia.

Esta lección sirve para recordar que las partes de este tipo de disputas siempre intentarán fortalecer sus posiciones políticas utilizando todos los escenarios legales disponibles. Esto

implica que la adopción del Código como un instrumento de *soft law* sea todavía más importante para garantizar que la UE tendrá una conducta adecuada cuando se implique en la resolución de este tipo de conflictos. En la medida que la resolución de una disputa de soberanía territorial dirima según un procedimiento democrático y consensuado, incluso se podría argumentar que el uso de este Código podría contribuir a la protección efectiva del artículo 4 (2) del TUE. En este artículo, la Unión afirma su obligación de respetar las identidades nacionales de los estados miembros inherentes a sus estructuras políticas y constitucionales fundamentales. Se puede considerar que un proceso de resolución guiado por los principios que sustentan el Código respetaría los derechos y las obligaciones recogidos en las órdenes constitucionales tanto del estado miembro en cuestión como de la UE y, en particular, en los valores fundacionales de la Unión, tal como se dispone en el artículo 2 del TUE.

Socialización

La Unión ha sido incapaz de "encauzar" una solución global en varias disputas sobre la soberanía territorial dentro de sus fronteras. Esto no significa que la adhesión a la Unión se tenga que entender como un cambio de contexto definitivo que no pueda alterar la dinámica de un conflicto determinado y contribuir a su resolución. Ya en 1989 Guelke sugirió que el lugar de Irlanda del Norte en la UE, los valores europeos sobre la democracia, los derechos humanos y el tratamiento de las minorías serían tan importantes como las dimensiones internas, norte-sur y este-oeste de una solución inspirada en ideas locales y británicas-irlandesas [47]. Unos años más tarde, Meehan argumentó que el contexto europeo, más amplio, y las nuevas percepciones de soberanía que había facilitado la adhesión a la UE influyeron en la redacción del Acuerdo de Viernes Santo [48].

- *Es cierto que la UE no ha tenido ningún impacto en el faccionalismo sectario en Irlanda del Norte. Sin embargo, ha proporcionado un marco para mejorar las relaciones prácticas entre los gobiernos del Reino Unido y de Irlanda. De este modo, la soberanía compartida en el seno de la UE ha influido en la aplicación de una cierta soberanía compartida en Irlanda del Norte* [49].

La contribución indirecta pero significativa de la UE a la resolución pacífica del conflicto en Irlanda del Norte significa que la Unión podría aportar ciertas ideas sobre cuestiones de soberanía compartida, mecanismos de políticas consociativistas y resolución democrática de las disputas sobre soberanía territorial. Al fin y al cabo, la ventaja comparativa de la Unión se encuentra entre sus esfuerzos a largo plazo para cambiar los entornos donde surgen los conflictos, de manera a neutralizarlos [50].

> Al adoptar un código de prácticas como un instrumento de 'soft law', la UE dejaría claro que la forma adecuada de solucionar los conflictos de soberanía territorial es a través de una resolución consensuada y democrática

Aquí es precisamente donde el Código de buenas prácticas podría ayudar la UE a detallar los principios y mecanismos que se tendrían que utilizar para resolver las disputas. Al adoptar este Código como un instrumento de *soft law*, la UE dejaría claro que una resolución consensuada y democrática es la forma adecuada de solucionar los conflictos de soberanía territorial sin parecer que se inmiscuya demasiado en los "asuntos internos" de sus estados miembros. Así pues, transmitiría que los valores políticos y constitucionales de la UE requieren que estas disputas se resuelvan como es debido, confiando en que los estados miembros empiecen poco a poco a replantearse sus puntos de vista, pero sin perder tiempo. Si se confirma esta estrategia, se demostraría una vez más que la Unión es principalmente un mecanismo que fomenta, utilizando los términos de Popper, la "ingeniería social gradual" en lugar de la "utópica" [51]. En definitiva, Europa no se hizo en un día ni siguiendo un único plan. Se construyó mediante éxitos concretos que crearon por primera vez una solidaridad *de facto* [52].

REFERENCIAS

1 — Hill, C., "The EU's Capacity for Conflict Prevention" (2001) 6 *European Foreign Affairs Review*, p. 315, 326.
2 — Vegeu Bell, C., *On the Law of Peace, Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*, (Oxford, Oxford University Press, 2008), p. 200.
3 — Vegeu, en general, Akçali, E., "The European Union's Competency in Conflict Resolution: The Cases of Bosnia, Macedonia and Cyprus" a Diez, T. i Tocci, N. (eds.), *Cyprus: A Conflict in the Crossroads* (Manchester, Manchester University Press, 2009), p. 180; Féron, E. i Güven Lisaliner, F. "The Cyprus Conflict in a Comparative Perspective: Assessing the Impact of European Integration" a Diez, T. i Tocci, N. (eds.), *Cyprus: A Conflict in the Crossroads* (Manchester, Manchester University Press, 2009), p. 198.
4 — Mancini, S., "Secession and Self-Determination", a Rosenfeld, M. i Sajó, A. (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 481.
5 — Bauböck, R., "A Multilevel Theory of Democratic Secession", (2019) 35 *Ethnopolitics* 227, p. 227.
6 — *Ibídem*, p. 229.
7 — Vegeu Finck, M., *Subnational Authorities in EU Law* (Oxford, Oxford University Press, 2017).
8 — Vegeu, per exemple, Comissió Europea, Document d'estratègia de la Política Europea de Veïnatge, COM(2004)373 final, 12 de maig del 2004, p. 3.
9 — Alt representant de la Política Exterior i de Seguretat Comuna, *Una visió comuna, una actuació conjunta: una Europa més forta – Estratègia global per a la Política Exterior i de Seguretat Comuna de la Unió Europea*, 28 de juny del 2016. Disponible en línia.
10 — Arnull, A., *et al.* (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood* (Oxford, Hart Publishing, 2011).

11 — Assumpte C-294/83, E*ls Verds (Les Verts) contra el Parlament* ECLI: EU: C: 1986: 166.
12 — Art. 3 (1) TUE.
13 — Arts. 3 (5), 8 (1), 21 (2) (c) TUE.
14 — JHH Weiler, “Slouching towards the Cool War; Catalonian Independence and the European Union; Roll of Honour; In this Issue; A Personal Statement”, (2012) 23 *European Journal of International Law*, p. 909.
15 — President de la Comissió Europea, José Manuel Barroso; carta del 10 de desembre del 2012 a la Comissió d’Afers Econòmics de la Cambra dels Lords sobre l’estatus de pertinença a la UE d’Escòcia en cas d’independència. Disponible en línia. De fet, aquesta carta segueix gairebé textualment una posició similar expressada per un president anterior de la Comissió, Romano Prodi, el 2004. Segons aquesta, “quan una part del territori d’un estat membre deixa de formar part d’aquest estat, per exemple, perquè el territori es converteix en un estat independent, els tractats ja no s’aplicaran en aquest territori. En altres paraules, una nova regió independent, pel fet de la seva independència, esdevindria un tercer país respecte a la Unió i els tractats ja no s’aplicarien des del dia de la seva independència […]”. Si el nou país desitgés que es tornessin a aplicar, caldria “negociar un acord entre l’estat sol·licitant i els estats membres sobre les condicions d’admissió i els ajustos als tractats que comporta aquesta admissió. Aquest acord està subjecte a la ratificació de tots els estats membres i de l’estat sol·licitant”, President de la Comissió Europea Romano Prodi, resposta a la pregunta escrita P-0524/04, DO 2004 C 84E, 421.
16 — Vegeu Govern d’Escòcia, *Scotland’s Future: Your Guide to an Independent Scotland*, p. 216-224. Disponible en línia.
17 — *Ibídem*, p. 21.
18 — Per llegir un resum de les diferents opinions acadèmiques sobre aquesta discussió, vegeu els articles publicats a verfassungsblog.de i el text Skoutaris, N., “Territorial Differentiation in EU Law: Can Scotland and Northern Ireland Remain in the EU and/or the Single Market?” (2017) 19 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, p. 287.
19 — Podeu consultar un resum de les opinions del govern espanyol sobre el referèndum d’independència d’Escòcia de 2014 en aquest article publicat a The Guardian el 17 de setembre de 2014: «Spain says it could take independent Scotland years to win EU membership». Disponible en línia.
20 — Art. 3 (5) TUE.
21 — Art. 21 (2) TUE.
22 — Art. 25 TUE.
23 — Ex art. 12 TUE.
24 — Ex art. 14 (1) TUE.
25 — Acció comuna 93/728 sobre la conferència inaugural sobre el pacte d’estabilitat [1993] DO L339 / 1.
26 — Acció comuna 94/276 de suport al procés d’Orient Mitjà [1994] DO L119 / 1.

27 — Acció comuna 2001/759 relativa a una contribució de la Unió Europea al procés de resolució de conflictes a Ossètia del Sud [2001] DO L286 / 4.
28 — Acció comuna 2002/211 sobre el nomenament del representant especial de la UE a Bòsnia i Hercegovina [2002] DO L70 / 7.
29 — Conveni de Viena sobre el dret dels tractats, 13 de maig del 1969, UNTS 1155, 331.
30 — Art. 352 (4) TFUE.
31 — Assumptes acumulats C-402/05 P i C-415/05 P, *Kadi i Al Barakaat contra el Consell de la Unió Europea*, ECLI: EU: C: 2013: 518, paràgraf 200.
32 — *Ibídem*, par. 201.
33 — Dictamen 2/94, *Adhesió de la Comunitat a la Convenció Europea de Drets Humans i Llibertats Fonamentals*, ECLI: EU: C: 1996: 140. Per a una anàlisi exhaustiva d'aquest dictamen i l'ús de l'antic art. 308 del TCE vegeu, en general, Schütze, R. *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law* (Oxford, Oxford University Press, 2009), p. 133-143.
34 — Dictamen 2/94, par. 27-30.
35 — *Ibídem*.
36 — Art. 15 TUE.
37 — Art. 16 TUE.
38 — Vegeu Skoutaris, N., "The Role of Sub-State Entities in the EU Decision-Making Processes: A Comparative Constitutional Law Approach" a Cloots, E., De Baere, G. I Sottiaux, S. (eds.), *Federalism in the EU* (Oxford, Hart Publishing, 2012) p. 210.
39 — Cremona, M., "Defending the Community Interest: The Duties of Cooperation and Compliance" a Cremona, M. i De Witte, B. (eds.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals* (Oxford, Hart Publishing, 2008), p. 125. Vegeu també el dictamen 2/91 (*sobre el conveni núm. 170 de l'OIT*) [1993] ECR I-1061, par. 36-38; dictamen 1/94 (*sobre els Acords de l'OMC*) [1994] ECR I-5267, par. 108.
40 — Assumpte C-266/03 *La Comissió contra Luxemburg* ECLI: EU: C: 2005: 341, par. 58.
41 — Assumpte C-339/00 *Irlanda contra la Comissió* ECLI: EU: C: 2003: 545.
42 — *Ibídem*, par. 71.
43 — *Ibídem*.
44 — Art. 4 (2) del TUE.
45 — Hoffmeister, F., "The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes", (2012) 11 *Chinese Journal of International Law*, 77, p. 102.
46 — Assumpte C-457/18, *Eslovènia contra Croàcia* ECLI: EU: C: 2020: 65.
47 — Guelke, A., Guelke, *Northern Ireland: The International Perspective*, (London, Gill and Macmillan, Ltd 1988), p. 135-153.
48 — Meehan, E., "Britain's Irish Question: Britain's European Question? British-Irish Relations in the Context of European Union and The Belfast Agreement", (2000) 26 *Review of International Studies*, p. 83.

49 — Douglas-Scott, S., “A UK Exit from the EU: The End of the *United* Kingdom or a New Constitutional Dawn?”. Disponible en línia (pàgina 9).
50 — Hill, C., “EPC’s Performance in Crisis” a Rummel, R. (ed.), *Toward a Political Union: Planning a CFSP in the EC* (Colorado, Westview Press, 1992), p. 135, 146.
51 — Popper, K., Popper, *The Open Society and Its Enemies (volumes 1 and 2)* (Princeton, Princeton University Press, 1971).
52 — Declaració de Schuman, 9 de maig del 1950. Disponible en línia.



Nikos Skoutaris
Nikos Skoutaris és professor associat de Dret Europeu a la Universitat d’East Anglia (UEA). Graduat a la Universitat d’Aberdeen, té un màster per la Universitat de Maastricht i un doctorat per l’Institut Universitari Europeu. Les seves recerques se centren en la intersecció entre el dret de la Unió Europea, el dret constitucional comparat i la teoria de la resolució de conflictes. Ha publicat dues monografies i nombrosos articles en revistes acadèmiques, i també ha editat diversos volums. Durant els darrers anys, s'ha centrat en l'estudi del *Grexit*, el *Brexit*, i les implicacions dels moviments d’autodeterminació a Europa.