

Qüestionar el paper de la Unió Europea en els conflictes de sobirania 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

L'èxit històric de la Unió Europea com a mediador entre França i Alemanya ha provocat que molts es preguntin si la UE també pot portar pau a altres conflictes. És cert que, almenys històricament, la zona de la UE ha demostrat estar sorprenentment lliure de conflictes. Dit això, la Unió no ha aconseguit tenir un paper significatiu com a actor en la resolució dels conflictes de sobirania territorial que han tingut lloc dins de les seves fronteres, com els d'Irlanda del Nord, el País Basc o fins i tot Xipre [1]. Partint d'aquesta situació una mica paradoxal, aquest text qüestiona el paper de la Unió Europea en els conflictes de sobirania territorial. Argumenta que són les limitades eines jurídiques, allò que no permet a la UE assumir un paper més actiu en la resolució de conflictes dins de les seves fronteres i allò que l'ha fet semblar un mediador força reticent. El text desenvolupa el seu argument en tres passos. A la secció següent, presenta tres raons per les quals la UE hauria de considerar assumir un paper més actiu en els conflictes de sobirania territorial. La tercera secció apunta les característiques inherents en l'estructura constitucional de la Unió que eviten que la UE assumeixi aquest paper dins de les seves fronteres. El text acaba amb

algunes reflexions sobre com la UE podria assumir un paper més constructiu i com hi podria contribuir el codi de bones pràctiques.

Per què hauria d'intervenir la Unió Europea?

La participació mínima (o inexistent) de la UE en disputes com les del País Basc i Irlanda del Nord, juntament amb el seu fracàs a l'hora de "catalitzar" una solució en la qüestió de Xipre, demostren que les eines de la Unió són força limitades quan es tracta de conflictes dins de les seves fronteres, i que l'adhesió a la UE és lluny de ser una panacea, com veurem a la secció següent. Dit això, hi ha almenys tres raons per les quals la UE com a mínim hauria de considerar assumir un paper més actiu en la resolució de conflictes de sobirania territorial.

En primer lloc, des del punt de vista normatiu, aquest paper s'adiria molt amb la seva raó de ser com a pla de pau. En lloc de lluitar activament per erradicar el nacionalisme, la UE, des dels seus orígens, ha proporcionat un marc jurídic, polític i econòmic pragmàtic en què nacionalismes competidors conviuen i fins i tot cooperen entre ells. Ha dissenyat institucions polítiques i legals en què els nacionalismes competidors es poden continuar negociant [2]. Precisament l'èxit històric d'aquest marc pragmàtic és el que va transformar enemics del passat com França i Alemanya en els socis de confiança d'avui. Aquest èxit ha provocat que molts es preguntin si la UE també pot catalitzar la solució d'altres conflictes tant dins del seu territori com en el seu entorn immediat [3]. Un compromís més actiu en disputes de sobirania territorial que suposin una amenaça per a la política pacífica i democràtica del continent europeu estaria molt en sintonia amb la raó existencial de la UE per promoure la pau entre els seus membres.

En segon lloc, dins del panorama constitucional europeu, s'ha de tenir en compte la faceta multinivell del dret a l'autodeterminació. Aquest dret, i en particular la seva dimensió externa i més controvertida, és a dir, la secessió, es compon alhora del "desafiament definitiu a la sobirania de l'Estat i el reforç de les seves virtuts" [4] concebut "la retirada voluntària per part d'un territori polític d'un territori més gran del qual formava part anteriorment" [5]. No obstant això, dins de la UE, la secessió també es pot veure "com una acció per canviar l'estatus o afiliació d'un territori dins d'una constel·lació més àmplia d'entitats polítiques" [6]. Els independentistes catalans, per exemple, han afirmat que volen crear un "nou estat d'Europa". D'altra banda, des de fa temps el Partit Nacional Escocès fa una campanya basada en el lema "independència a Europa". De fet, la seva estratègia post-Brexit ha estat intrínsecament lligada a un segon referèndum d'independència que posteriorment conduiria el territori a reingressar a la UE. En ambdós casos, els independentistes no prefereixen l'existència robinsoniana dels seus nous estats. En lloc d'això, prioritzen una "millora" que els convertiria de simples autoritats subnacionals [7] a estats membres plenament funcionals dins de l'ordenament jurídic de la UE. Aquesta aspiració planteja una sèrie de preguntes per a la Unió: hi ha cap via que faci possible que els estats independents que surtin d'aquest procés s'adhereixin a la UE? Quina mena de condicions d'adhesió se'ls imposa? Quines són les responsabilitats de l'estat romanent? Un paper més actiu en aquests tipus de conflictes permetria que la Unió abordés eficaçment

aquestes qüestions i que es convertís en un factor estabilitzador dins l'ambient inestable d'aquestes crisis constitucionals.

Un paper més actiu de la Unió Europea en les disputes de sobirania territorial al territori dels estats membres aportaria més coherència i reduiria les discrepàncies entre les accions internes i externes de la UE

Finalment, la UE ha declarat la resolució de conflictes com una de les seves prioritats clau a l'estranger a les regions veïnes del sud i de l'est, presentant-la com un "aspecte essencial de l'acció exterior de la UE" [8]. A l'*Estratègia global per a la Política Exterior i de Seguretat de la Unió Europea* es subratlla que "la UE es comprometrà, de manera pràctica i guiada per principis, en la construcció de pau, i els nostres esforços es concentraran en les regions veïnes de l'est i del sud, alhora sense deixar de considerar cas per cas la possibilitat d'estendre el nostre compromís a regions més distants" [9]. No trobem propòsits similars pel que fa a les disputes que tenen lloc dins de les seves fronteres. Això crea una discrepància entre les seves accions internes i externes. Un paper més actiu de la UE en les disputes sobre la sobirania territorial que tenen lloc al territori dels estats membres aportaria més coherència a les accions de la UE tant dins com fora de les seves fronteres.

Qüestionar el paper de la UE

L'apartat anterior detallava tres raons per les quals la UE hauria de participar d'una manera més activa en les disputes de sobirania territorial. Des d'un punt de vista normatiu, un paper apàtic no s'adiu amb els valors de la UE com a pla de pau. Al mateix temps, des del punt de vista de la UE com un ordre constitucional dels estats, és important abordar eficaçment les aspiracions d'aquelles entitats polítiques que pretenen convertir-se en estats membres plenament funcionals. Finalment, es necessita més coherència en les polítiques de la Unió Europea envers els conflictes que tenen lloc dins les seves fronteres i a la resta del món.

Dit això, hauríem de qüestionar el paper de la UE. El fet que un paper més actiu en la resolució de conflictes de sobirania territorial estigui conforme amb els principis esmentats anteriorment no vol dir que les seves eines jurídiques actuals proporcionin l'espai necessari perquè la UE assumeixi aquest paper. Hi ha característiques intrínseques de l'estructura constitucional de la Unió que eviten que la UE esdevingui més activa en els conflictes intraestatals dins de les seves fronteres. Els estats membres, com a "amos dels tractats", eviten que la UE sigui més activa en un àmbit que afecta el nucli mateix de la seva sobirania. Això es fa particularment evident si s'examina atentament si la UE té base jurídica per actuar com un mediador neutral en aquests conflictes. Finalment, la naturalesa asimètrica de la relació de què gaudeix la UE amb els seus estats membres i les seves regions planteja el dubte de si és políticament prudent que la UE assumeixi aquest paper.

Els estats membres com a “amos dels tractats”

Dashwood va proclamar una vegada que la Unió Europea és un “ordre constitucional d'estats” [10]. Això vol dir, entre d'altres coses, que els estats membres, com a *Herren der Verträge*, han d'acordar per unanimitat el text dels tractats de la UE per dissenyar el marc constitucional de la Unió. Són els autors de la carta constitucional de la Unió [11]. Tenint en compte això, no és sorprenent que els estats membres no vulguin atribuir cap paper particular a la UE pel que fa a qüestions que afectin la seva sobirania nacional, com ara els conflictes intraestats. Aquests conflictes sovint qüestionen la sobirania d'un estat metropolità sobre un territori determinat i, per tant, l'essència mateixa de l'estat.

Una simple mirada al text dels tractats de la UE confirma la nostra conclusió. A part de les referències genèriques a “la finalitat de la Unió [...] de promoure la pau” [12] que sovint es refereixen a les seves relacions amb el món en general [13], no hi ha cap referència explícita al paper de la UE en els conflictes intraestats que tenen lloc dins del seu territori. Una cosa força previsible, atesos els costosos compromisos que sempre han comportat les esmenes del tractat i com de difícil ha estat arribar a aquests compromisos en totes i cadascuna de les conferències intergovernamentals. Per tant, arribar a un consens sobre com hauria de tractar la UE les disputes territorials intraestats hauria estat una tasca sisífica per als 27 estats membres, que ni tan sols han adoptat una posició comuna pel que fa al reconeixement de Kosovo.

Això no vol dir que la UE no hauria d'admetre o no admetria com a membres estats independents creats a partir d'una secessió consensuada i democràtica, com han suggerit alguns autors [14]. La Unió ja ha arranjat dins del seu ordre legal els resultats de les secessions produïdes mitjançant processos consensuats. Això s'evidencia pel fet que diversos estats membres, com ara la República Txeca i Eslovàquia, s'han independitzat mitjançant aquests processos, i no es va considerar que això suposés un obstacle per a la seva adhesió.

Fins i tot en l'intens debat sobre la continuació en la UE d'una regió que s'hagi separat per consens d'un estat membre, tal com es va detallar majoritàriament abans del referèndum escocès del 2014, la qüestió principal no tenia a veure amb el fet de si Escòcia es podria convertir en un estat membre de la UE, sinó més aviat en quin seria el procés adequat per ser-ho. Tot i així, és important destacar l'ambigüitat constructiva sobre el dret a l'adhesió contínua a la UE d'una regió que es trobi en separació d'un estat membre. Aquesta ambigüitat apunta al fet que els estats membres i les institucions no comparteixen –com a mínim– una visió comuna sobre la qüestió, cosa que dificulta que la UE pugui esdevenir més activa en situacions com aquesta.

En el debat del 2014 sobre el dret d'Escòcia a romandre a la UE, les parts interessades van interpretar els tractats de maneres oposades. D'una banda, en aquell moment la posició oficial de la Comissió era la següent:

- Si una part del territori d'un estat membre deixés de formar part d'aquell estat per

esdevenir un nou estat independent, els tractats ja no s'aplicarien en aquest territori. En altres paraules, un nou estat independent, pel fet d'aconseguir la independència, esdevindria un tercer país respecte a la UE i els tractats deixarien d'aplicar-se en el seu territori [15].

Així, Escòcia hauria hagut de seguir el procediment de l'article 49 del TUE per convertir-se en un estat membre de la Unió Europea.

No obstant això, el govern escocès tenia una opinió diferent. Van basar el seu argument [16] en el fet que el cas escocès era *sui generis*. Hauria estat la primera vegada que una regió s'hauria separat d'un estat membre de la UE mitjançant un procés constitucional consensuat i lícit. Ho va fer per distingir-se d'altres reivindicacions secessionistes a Europa i per tranquil·litzar els respectius estats metropolitans. Segons la posició escocesa, l'article 49 només regula "l'ampliació convencional, quan el país candidat busca l'adhesió des de fora de la UE" [17]. Però Escòcia havia format part de la UE des de l'any 1973. Per tant, la base jurídica adequada que hauria facilitat la transició d'Escòcia per adherir-se a la Unió hauria estat l'article 48 del TUE, la disposició genèrica sobre l'esmena dels tractats de la UE. En altres paraules, la posició escocesa era que l'esmena de l'article 52 del TUE, que estipula els estats als quals s'apliquen els tractats i els articles sobre la composició de les institucions de la UE, en línies generals, hauria estat suficient perquè Escòcia es convertís en un estat membre de la UE després de la seva independència.

L'ambigüitat sobre com s'aplica el dret comunitari europeu en casos com aquests [18] apunta a la falta de consens entre els estats membres. Aquesta diferència de punts de vista es va emfatitzar durant les hores extraordinàries del matí del 19 de setembre del 2014, quan l'aleshores secretari d'Estat espanyol per a la Unió Europea, Íñigo Méndez de Vigo, va deixar clar que si Escòcia s'hagués independitzat hauria d'haver-se posat a la cua dels altres estats candidats, una cosa que, va destacar, podria necessitar molt de temps. El que és més important, la seva declaració va provocar el dubte de si Espanya acceptaria mai Escòcia com un estat membre, ja que això crearia un precedent perillós, especialment pels moviments secessionistes que existeixen a Espanya [19]. De nou, això demostra que els estats membres, com a "amos dels tractats", mai han tingut la intenció de permetre que la Unió tingui un paper més actiu a l'hora de "catalitzar" la resolució dels seus conflictes intraestatals de sobirania territorial. Ocasionalment, fins i tot utilitzen els mecanismes legals i polítics previstos pels tractats per frustrar processos que consideren una amenaça per a la seva integritat territorial.

El problema de la base jurídica

L'article 5 del TUE aclareix que la Unió és una organització de poders atribuïts. La Unió només pot actuar dins dels límits de les competències que els estats membres li han atribuït. Una mirada més propera al seu marc institucional i jurídic actual mostra clarament que, tot i que la Unió pot convertir-se en medidora de qualsevol conflicte que tingui lloc més enllà de les seves fronteres, no pot assumir aquest paper per als conflictes intraestatals que són dins del seu territori. Aquesta falta de competència demostra que per

a la UE és molt més difícil “catalitzar” la solució d’una disputa de sobirania territorial dins de les seves fronteres que fora d’aquestes. També assenyala el fet que hi ha un “punt de ruptura” clar en la linealitat del potencial de resolució de conflictes millorat per part de la UE en el moment de l’adhesió d’un estat determinat.

La Política Exterior i de Seguretat Comuna

En les seves relacions amb el món en general, la Unió ha de contribuir, entre d’altres, a la pau i la seguretat [20]. És per això que l’adopció d’un acte legislatiu que pogués permetre a la UE participar com a mediador en les negociacions per a la resolució de qualsevol conflicte de sobirania territorial podria *prima facie* basar-se legalment en les disposicions de la Política Exterior i de Seguretat Comuna. La Unió podria assumir aquest paper per “defensar els seus valors, els seus interessos fonamentals, la seva seguretat, la seva independència i la seva integritat; consolidar i sostenir la democràcia, l’estat de dret, els drets humans i els principis del dret internacional; mantenir la pau, prevenir els conflictes i enfortir la seguretat internacional” [21].

Per aconseguir aquests punts de la Política Exterior i de Seguretat Comuna, la Unió podria adoptar una decisió que definís les accions pertinents que s’haurien d’emprendre [22]. El dispositiu de les decisions de Política Exterior i de Seguretat Comuna ha estat introduït pel Tractat de Lisboa i, en essència, substitueix el que abans d’aquest tractat es coneixia com a *accions comunes* [23]. Les accions comunes tractaven situacions específiques en què es considerava necessària una acció operativa de la UE [24]. Han concernit, entre altres activitats, el suport als processos de pau i estabilització mitjançant la convocatòria d’una conferència inaugural [25], el suport general a un procés de pau específic [26], una contribució a un procés de resolució de conflictes [27] i el nomenament d’un representant especial [28]. Per tant, tant les disposicions actuals dels tractats com la pràctica de la Unió en el passat suggereixen que el paper del negociador entre les parts en una disputa podria atribuir-se a la UE mitjançant una decisió que defineixi una acció.

El marc institucional i jurídic de la UE mostra que, tot i que la Unió pot convertir-se en medidora de qualsevol conflicte més enllà de les seves fronteres, no pot assumir aquest paper per als conflictes intraestats dins el seu territori

No obstant això, l’adopció d’aquesta decisió per a un conflicte de sobirania territorial dins de les fronteres d’un estat membre pot ser problemàtica des del punt de vista legal. Si el Tractat de la Unió Europea s’interpreta d’acord amb el significat comú que s’ha de donar als seus termes, seguint la norma establerta de l’article 31 (1) del Conveni de Viena sobre el dret dels tractats [29], seria difícil justificar l’ús d’un dispositiu de Política Exterior i de Seguretat Comuna per a una àrea que formi part de la Unió i per a la mediació entre les parts els membres de les quals siguin ciutadans de la Unió. En aquest sentit, l’adopció

d'una decisió d'aquest tipus per part del Consell que autoritzés la Unió a exercir el paper de mediador neutral en un conflicte intraestatal que tingui lloc dins de les seves fronteres es pot considerar un acte *ultra vires*, ja que no es pot utilitzar un dispositiu de Política Exterior i de Seguretat Comuna en una àrea que formi part de la Unió.

Altres competències de la Unió

No és sorprenent que la resolució de conflictes no aparegui al títol I del Tractat de Funcionament de la UE, que tracta les categories i àmbits de competència de la Unió. Per tant, es podria argumentar, amb raó, que *prima facie* el TFUE no pot establir cap base jurídica perquè la Unió s'autoritzi a si mateixa a participar activament en negociacions per a la resolució d'un conflicte de sobirania territorial. Tot i això, la UE posseeix una poder residual d'acord amb l'article 352 (1) del TFUE:

- *Si es considera necessària, en el marc de les polítiques definides pels tractats, una acció de la Unió per assolir un dels objectius fixats pels tractats, i aquests no han establert els poders d'actuació necessaris a aquest efecte, el Consell, pronunciant-se per unanimitat a proposta de la Comissió i amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu, adopta les disposicions adequades.*

En la mesura que assumir el paper del mediador en una disputa de sobirania territorial es pot considerar necessari per aconseguir un dels objectius del tractat, es podria argumentar que l'article 352 del TFUE podria establir la base jurídica.

No obstant això, el Tractat de Lisboa ha aclarit que aquest article no pot servir com a "base per assolir objectius relatius a la política exterior i de seguretat comuna" [30]. Això segueix la jurisprudència consolidada del Tribunal de Justícia, que afirma que "recórrer a aquesta disposició exigeix que l'acció pretesa", d'una banda, estigui relacionada amb el "funcionament del mercat comú" i, de l'altra, que pretengui assolir "un dels objectius de la Comunitat" [31]. "Aquest darrer concepte, tenint en compte la seva redacció clara i precisa, no es pot considerar en cap cas que inclogui els objectius de la PESC" [32]. Com ja s'ha esmentat, es considera que el paper del "mediador" en la resolució de conflictes és més aviat servir als objectius de la PESC.

Malgrat tot, imaginem, com a suposició, que el Consell aprova per unanimitat una proposta de la Comissió d'acord amb l'article 352 del TFUE. Aquest acte legislatiu autoritzaria la Unió a convertir-se en l'actor principal en les negociacions per a la solució d'una disputa de sobirania territorial. Fins i tot en aquest cas, el *Dictamen 2/94* [33] del Tribunal de Justícia posa en dubte la legalitat de la decisió. En aquella ocasió, el Consell havia sol·licitat el dictamen del TJUE, tant pel que fa a la competència, aleshores segons el Tractat de la CE, perquè la Comunitat s'adherís a la Convenció Europea de Drets Humans com a la compatibilitat d'aquesta adhesió amb les disposicions i els principis fonamentals del dret comunitari europeu. Segons el Tribunal, l'antic article 308 del TCE (ara l'article 352 del TFUE) no podia servir de base per ampliar l'àmbit de les competències de la CE més enllà del marc general creat per les disposicions del tractat, en conjunt, i per aquelles que

definien les tasques i les activitats de l'aleshores CE [34]. L'article 352 del TFUE (l'antic article 308 del TCE) no es pot utilitzar com a base per a l'adopció de disposicions l'efecte de les quals, en essència, seria esmenar el tractat sense seguir el procediment estipulat a aquest efecte [35]. Si aquesta proposició fos aplicable a aquest cas, significaria que, atribuint el paper de mediador principal a la Unió després de l'adopció d'un acte legislatiu segons l'article 352 del TFUE, probablement l'abast de les competències de la Unió contingudes en el TFUE s'ampliaria més enllà del marc general creat per les disposicions d'aquest tractat. Per tant, l'article 352 del TFUE no s'hauria d'utilitzar com a base jurídica a aquest efecte.

D'altra banda, cal assenyalar que l'adhesió a la Convenció Europea de Drets Humans hauria estat, en el fons, una esmena del tractat sense seguir el procediment estipulat pel tractat. Per tant, és força difícil treure conclusions d'aquest dictamen per als objectius d'aquest text, ja que la importància constitucional d'ampliar l'abast de les competències de la Unió segons el TFUE per incloure la resolució de conflictes hauria estat molt més trivial que l'adhesió a la Convenció Europea de Drets Humans.

En qualsevol cas, el fet que hi hagi -com a mínim- una ambivalència sobre l'existència d'una base jurídica que podria permetre a la UE assumir un paper més actiu en la resolució de conflictes de sobirania territorial té repercussions polítiques. És més que probable que, si la Unió mai intenta assumir aquest paper sense el consentiment de totes les parts del conflicte, aquestes limitacions s'utilitzin contra el procediment. No és estrany que les parts d'un conflicte recorrin a qualsevol escenari per a la seva batalla política, una plataforma per buscar el suport internacional i local dels seus arguments polítics.

El deure de cooperació lleial

Fins ara hem observat les limitacions inherents a l'estructura constitucional de la Unió que eviten que la UE esdevingui més activa en conflictes intraestatals dins les seves fronteres. Tot i això, els estats membres, com a amos dels tractats, sempre podrien esmenar el text per tal de crear l'espai necessari perquè la UE participés activament en la resolució de conflictes de sobirania territorial. Fins i tot si es produeix aquesta transformació tan radical i els estats membres permeten a la UE intervenir en allò que fins ara consideraven estrictament intern, sorgeix el dubte sobre la prudència política d'aquest desenvolupament.

El sistema de govern de la UE inclou una sèrie de canals perquè els estats membres puguin participar i influir eficaçment en el procés de presa de decisions. Els caps d'Estat i/o governs participen en el Consell Europeu [36] i els ministres dels governs nacionals principalment es componen del Consell de la UE [37]. Hi ha menys oportunitats i fòrums perquè les regions legislatives puguin opinar sobre com es prenen les decisions de la UE [38]. Això crea una asimetria. És molt més fàcil per als estats membres influir en les posicions de la UE, incloent la UE pel que fa a la resolució de conflictes de sobirania territorial, que no pas per a les regions constitucionals.

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 paper de la Unió Europea com a àrbitre netural és molt difícil; les possibilitats que es consideri que la UE promou els interessos de l'estat matriu són molt altes

Per tant, com que es consideraria que un paper més actiu de la Unió Europea en la resolució d'una disputa de sobirania territorial qüestionaria la integritat territorial d'un estat membre, també es podria considerar que s'ha incomplert el deure de cooperació lleial. Això fa que el paper de la UE com a àrbitre neutral sigui molt difícil i que les possibilitats que es consideri que la UE promou els interessos de l'estat matriu en qüestió siguin molt altes. És per això que cal plantejar-se si és políticament prudent demanar a la UE que assumeixi el paper d'àrbitre neutral respecte aquestes disputes.

Conclusions: dues reflexions sobre el codi de bones pràctiques i un paper més constructiu per a la Unió Europea

En conjunt, s'ha demostrat que hi ha limitacions legals importants en el marc institucional actual de la Unió que suposarien que un paper més actiu per part de la UE pel que fa a les disputes de sobirania territorial que tenen lloc dins de les fronteres dels seus estats membres seria d'alguna manera problemàtic. Sembla que la Unió no té competències per actuar com a mediador entre les parts en conflictes intraestatals, a més, la prudència política d'aquest moviment és com a mínim qüestionable. Tot i així, és possible que la UE assumeixi un paper més constructiu a través de canals informals de negociació i la socialització que comporta pertànyer a la UE. El codi de bones pràctiques podria contribuir en gran mesura a tots dos fronts.

Una solució informal al problema legal: el paper de la UE en la disputa fronterera Croàcia-Eslovènia

El paper principal que va tenir la Comissió Europea per salvar les diferències de Croàcia i Eslovènia sobre una disputa fronterera podria suggerir que la realitat política té més matisos que la que s'ha presentat anteriorment. En aquest cas concret, l'aleshores comissari per a l'Ampliació, Olli Rehn, "va assumir el paper inusual de mediar entre un estat membre i un país candidat". De fet, l'acord que es va signar el novembre del 2009 va desbloquejar les negociacions d'adhesió entre Croàcia i els 27 estats membres [45].

Per analogia, això podria significar que si les parts en una disputa de sobirania territorial demanen a la Unió que actuï com a mediador en una situació de conflicte (com van fer Eslovènia i Croàcia) seria bastant difícil que la UE rebutgés aquesta petició. En aquest sentit, la UE podria utilitzar un entorn força informal, com va fer en el cas esmentat, per actuar com a mediador i per "catalitzar" una solució en un conflicte intraestatal. En qualsevol cas, una interpretació limitada del paper que podria tenir la Unió en la cerca de la solució d'un conflicte podria prescindir del fet que l'abast de la PESC s'ha definit extensament al llarg dels anys i que el paper del Consell Europeu s'ha analitzat en línies generals.

En un entorn tan informal, el codi de bones pràctiques per resoldre els conflictes de sobirania territorial podria jugar un paper catalitzador com a instrument de dret tou. Podria oferir una orientació molt necessària sobre com la UE podria col·laborar i contribuir positivament a la resolució d'aquestes disputes. També podria actuar com una referència que detalli el comportament constitucional adequat de totes les parts en conflicte durant aquesta mena de crisis.

Dit això, la recent sentència del TJUE *Eslovènia contra Croàcia* també apunta als límits d'aquest enfocament informal [46]. Croàcia va informar Eslovènia de la seva decisió de posar fi a l'acord d'arbitratge mediat sota els auspicis de la UE per considerar que un dels àrbitres es comunicava secretament amb l'agent eslovè. El tribunal arbitral va reconèixer l'incompliment, però no va acceptar que la seva gravetat justificués la terminació de l'acord. El juny del 2017, el tribunal va dictar un laude arbitral definitiu la validesa del qual ha estat negada intensament per Croàcia.

La lliçó d'aquesta història serveix per recordar que les parts d'aquest tipus de disputes sempre intentaran reforçar les seves posicions polítiques utilitzant tots els escenaris legals disponibles. Això fa que l'adopció del codi com un instrument de dret tou sigui encara més important per garantir que la UE seguirà la conducta adequada quan s'impliqui en la resolució d'aquest tipus de conflictes. En la mesura que la resolució d'una disputa de sobirania territorial segueixi un enfocament democràtic i consensuat, fins i tot es podria argumentar que l'ús d'aquest codi podria contribuir a la protecció efectiva de l'article 4 (2) del TUE. La Unió hi proclama la seva obligació de respectar les identitats nacionals dels estats membres inherents a les seves estructures polítiques i constitucionals fonamentals. Es pot considerar que un procés de resolució guiat pels principis que sustenten el codi

respecta els drets i obligacions recollits en les ordres constitucionals tant de l'estat membre en qüestió com de la UE i, en particular, en els valors fundacionals de la Unió, tal com es disposa a l'article 2 del TUE.

Socialització

La Unió no ha pogut “catalitzar” una solució completa en diverses disputes sobre la sobirania territorial a les seves fronteres. Això no significa que l'adhesió a la Unió s'hagi d'entendre com un canvi de context trivial que no pugui alterar la dinàmica d'un conflicte determinat i contribuir a la seva resolució. Ja el 1989 Guelke va suggerir que el lloc d'Irlanda del Nord a la UE, els valors europeus sobre la democràcia, els drets humans i el tractament de les minories serien tan importants com les dimensions internes, del nord-sud i de l'est-oest d'una solució inspirada en idees locals i britàniques-irlandeses [47]. Uns anys més tard, Meehan va argumentar que el context europeu, més ampli, i les noves percepcions de sobirania que havia facilitat l'adhesió a la UE van influir en la redacció de l'Acord de Divendres Sant [48].

- *És cert que la UE no ha tingut cap impacte en el faccionalisme sectari a Irlanda del Nord. No obstant, ha proporcionat un marc per millorar les relacions pràctiques entre els governs del Regne Unit i d'Irlanda. D'aquesta manera, la sobirania compartida de la UE ha influït en una certa sobirania compartida a Irlanda del Nord [49].*

La contribució indirecta però significativa de la UE a la resolució pacífica del conflicte a Irlanda del Nord apunta al fet que la Unió podria oferir certes idees pel que fa a qüestions de sobirania compartida, mecanismes de polítiques consociativistes i resolució democràtica de totes les disputes sobre sobirania territorial. Al cap i a la fi, l'avantatge comparatiu de la Unió es troba entre els seus esforços a llarg termini per canviar els entorns on sorgeixen els conflictes per inocular-los [50].

En adoptar un codi de pràctiques com a instrument de dret 'tou', la Unió Europea deixaria clar que la manera adequada de solucionar els conflictes de sobirania territorial és a través d'una resolució consensuada i democràtica

Aquí és precisament on el codi de pràctiques podria ajudar la UE a detallar tots els principis i mecanismes que s'haurien d'utilitzar per resoldre les disputes. En adoptar aquest codi com un instrument de dret tou, la Unió Europea deixaria clar que una resolució consensuada i democràtica és la manera adequada de solucionar els conflictes de sobirania territorial sense semblar massa intrusiva en els “assumptes interns” dels seus estats membres. Així, el missatge que transmetria és que els valors polítics i constitucionals de la UE requereixen que aquestes disputes es resolguin com cal, amb l'esperança que els estats

membres comencin a replantejar-se els seus punts de vista a poc a poc, però sense perdre temps. Si es confirma aquesta estratègia, seria un altre cas que demostraria que la Unió és principalment un mecanisme que promou, utilitzant els termes de Popper, l'“enginyeria social gradual” en lloc de l'“utòpica” [51]. Al cap i a la fi, Europa no es va fer immediatament ni seguint un sol pla. Es va construir mitjançant èxits concrets que van crear per primera vegada una solidaritat *de facto* [52].

REFERÈNCIES

- 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, *Els 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; Catalanian 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 — *Ibidem*, 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 — Assumpes 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 — *Ibidem*, 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 — *Ibidem*.
- 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 — *Ibidem*, par. 71.
- 43 — *Ibidem*.
- 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.