

Citation: DOMÍNGUEZ DÍAZ, F. A., «BADÍA MARTÍ, A.M., HUICI SANCHO, L. (Dirs.), «El Brexit y sus consecuencias, Madrid, Marcial Pons, 2022, 167 pp.», *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 11, 2023.

Received: .

Accepted: .

BADÍA MARTÍ, A.M., HUICI SANCHO, L. (Dirs.), *El Brexit y sus consecuencias*, Madrid, Marcial Pons, 2022, 167 pp.

La obra colectiva que me dispongo a reseñar aborda, desde luego, uno de los temas de máxima actualidad trascendencia en la sociedad internacional, especialmente en clave europea. La salida de Reino Unido (RU) de la Unión Europea (UE) constituye un hecho absolutamente novedoso, que no imprevisible, y que resquebraja, en cierta forma, la dinámica continuista de la «Europa de los pequeños pasos, del proceso de integración europea caracterizado por la idea económica, pero también política, de una «unión más estrecha». El título de la obra no es sólo sugerente, sino certero y, a mi modo de ver, lo suficientemente coherente como para englobar una serie de trabajos que profundizan en algunas de las consecuencias más significativas del Brexit, no sólo desde el prisma de las nuevas relaciones que se fragüen entre dos actores importantes en la escena internacional, RU y la UE, sino también desde la posición de ciudadanos británicos y europeos con intereses en ambos territorios. En efecto, se ha llevado a cabo una tarea minuciosa de selección y ordenación de trabajos de investigación sobre una cuestión que orbita sobre el Derecho de las Organizaciones Internacionales (OOII), con múltiples derivadas y nada exenta de complejidades.

Por todo lo anterior, agradece el lector que los primeros capítulos, autoría de las directoras de la obra, las doctoras Badía Martí y Huici Sancho, introduzcan el estado de la cuestión con algunas reflexiones sobre los pilares fundamentales del Derecho de las OOII. En este sentido, la Dra. Badía reflexiona brevemente sobre la condición de miembro de una OOII, recordando que «no existe norma alguna, ni internacional ni interna, que imponga a un Estado el forma parte de una organización internacional, [ya que de lo contrario] se atentaría al principio de igualdad soberana de los Estados y al Derecho de Tratados que rige la materia» (p. 17). Prosigue la Dra. Huici, con un marcado carácter

pedagógico, el análisis del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE), el instrumento puesto en marcha para vehicular jurídica y formalmente la retirada de RU de la Unión. Al respecto, cabe recordar que este artículo se incluyó por primera vez en Lisboa (2007), si bien la posibilidad de retirada ordenada de cualquier Estado Miembro (EE.MM.) ya se previó en la *non nata* Constitución para Europa (2004)¹. Como señala acertadamente la autora, «fue una disposición dirigida a aplacar los ánimos de los Estados miembros más reticentes con los avances del proceso de integración, como recordatorio que la unión no sustituye a los Estados miembros que siguen siendo soberanos y cuya voluntad, por tanto, es determinante» (p. 23). La Dra. Huici realiza un recorrido sobre los aspectos más peliagudos del procedimiento de retirada contenido en el referido artículo 50, como la unilateralidad de su inicio y el devenir de las negociaciones. En el primer caso, resalta las aclaraciones del Tribunal de Justicia sobre la posibilidad de revocar unilateralmente la decisión de retirada de cualquier Estado. En el segundo caso, describe con detalle y clarividencia la complejidad en las negociaciones entre las partes implicadas pues, como saben, no sólo se tenía que negociar las cuestiones relativas a la retirada, sino también la futura relación comercial y de cooperación en un nuevo escenario. Ello implicaba que se tuviesen que negociar y aprobar dos Tratados Internacionales distintos, el Acuerdo de Retirada y el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre RU y la UE (ACC). La coyuntura electoral en clave nacional y europea, la naturaleza intrínsecamente progresiva de las posturas negociadoras proceso y la magnitud de los temas a tratar, unido a los efectos devastadores de la pandemia, llevó irremediablemente a que el periodo de negociaciones se prorrogase hasta en tres ocasiones. A modo conclusivo, señala la autora que la existencia de este precepto «ha favorecido la seguridad jurídica [...] porque establece el procedimiento a seguir [...] se atribuye a la UE la competencia para negociar la retirada» y en definitiva «ha sido útil para proteger los intereses de la UE respetando la competencia y el derecho de todo Estado miembro de decidir retirarse de la Unión (p. 42).

El tercer Capítulo pone el acento las divisiones y tensiones políticas que ha supuesto el Brexit dentro del Reino Unido, ya que Inglaterra y Gales votaron a favor de salir de la UE, mientras que Escocia e Irlanda del Norte decidieron

¹ Al respecto, baste recordar que el Proyecto de Tratado finalmente no vio la luz por la ausencia de unanimidad, promovida por los rechazos en los referéndums de Francia (54,8% en contra) y Países Bajos (61,6%).

permanecer. Este capítulo, elaborado por los profesores Kenny y Carsdesa-Salzmann, se realiza una breve aproximación sobre la politización de los tribunales, en varias tentativas del Ejecutivo de evitar el control parlamentario. Los pronunciamientos judiciales en el caso Miller, relativos a la supervisión de la adecuación del Brexit a la legislación interna, desembocaron en una limitación del control judicial a través de la *Judicial Review Bill*, que a juicio de los autores supuso «a key step in establishing a constitutional architecture for the elective dictatorship» (p. 50). Continúan los autores argumentando cómo el Ejecutivo británico instrumentalizó el Acuerdo de Retirada y del ACC a través de una política regulatoria interna desestabilizadora. Así lo atestiguan cuando aluden a la aprobación de un proyecto de ley con la intención de revocar un acuerdo internacional que el propio Ejecutivo había firmado apenas nueve meses, y que fundamentan adecuadamente en el principio *Pacta Sunt Servanda* y en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados³. Con respecto a los efectos del contenido del ACC, los autores hacen un notable esfuerzo por destacar aquellos aspectos más espinosos. Si bien en el comercio de bienes y productos hay mayores puntos de encuentro, no lo hay tanto en los servicios, como bien puede constatar el lector en el capítulo quinto. También alertan sobre las amenazas a los derechos humanos de la legislación planificada por el gobierno, que viene a dar respuesta a ese reclamo político de volver a controlar las fronteras, como el Proyecto de Ley de Nacionalidad y Fronteras⁴ o la Ley de Operaciones en el Extranjero⁵. Los autores también examinan el impacto del *Brexit* en Escocia y las disputas de políticas territoriales en el contexto de la Ley de Continuidad de 2021, para concluir que uno de los efectos percibidos durante la salida de RU de la Unión es la vulnerabilidad de la constitución no escrita del Reino frente a la manipulación populista. En

² The Queen's Speech, 11 de mayo de 2021. Disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60a22e7e8fa8f56a3dffc103/Queen_s_Speech_2021_-_Background_Briefing_Notes.pdf>.

³ Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. «Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado[...]».

⁴ «Nationality and Borders Act 2022», aprobada el 28 de abril de 2022: <<https://bills.parliament.uk/bills/3023>>.

⁵ Overseas Operations (Service Personnel and Veterans) Act 2021, aprobada el 29 de abril de 2021: <<https://bills.parliament.uk/bills/2727>>

este sentido, aseveran que «the «unwritten» constitution is open to abuse by the unscrupulous populist to whom the path to an elective dictatorship is opened»(p. 61).

A lo largo de siguiente capítulo, el cuarto de la obra colectiva, el Dr. Twigg-Flesner ahonda en los efectos del Brexit en los derechos del consumidor británico, antes y después de la entrada en vigor del Acuerdo de Retirada. Tras realizar un esbozo sobre la interacción del derecho derivado de la UE, esencialmente Directivas, con el derecho nacional, el autor describe la casuística del derecho aplicable durante el período transitorio, poniendo énfasis en la «retained EU Law», la «direct EU legislation» y la «retained case-law». A continuación, afirma que «whilst the bulk of consumer law originating from the EU continues to apply, there are some important exceptions to this» (p. 69), si bien matiza que «the immediate effect of the UK's completion of withdrawing from the EU has therefore been limited to technical adjustments of retained EU Law» (p. 70). Respecto al alcance del ACC en la vertiente de los derechos de los consumidores, subraya el autor que la verdadera diferencia radica en la mayor libertad regulatoria que dispone ahora RU en el campo de la protección al consumidor, algo que ha sido reconocido en repetidas ocasiones en el texto del meritado Acuerdo.

El quinto Capítulo lo firma la Dra. Manrique Carpio. Se plantean interesantes interrogantes en cuanto a las repercusiones del ACC en el comercio internacional de servicios, con carácter general, y en la industria creativa, en el caso de estudio específico abordado. Explora la autora el esquema seguido por el ACC basado en los modos de suministro de los servicios, atendiendo a si el proveedor y consumidor se encuentran en el mismo país o en diferentes cuando se lleva a cabo la transacción. En su disertación sobre el nuevo régimen del comercio internacional de servicios en las relaciones posbrexit, subraya que el fin de mercado único en este sector como consecuencia del Brexit se ve de alguna manera compensado por los principios de no discriminación, trato nacional y trato de la nación más favorecida que se aplica de forma amplia a las categorías generales incorporadas en el ACC. Sin embargo, las disposiciones relativas a la movilidad temporal de personas físicas («entrada y estancia temporal de personas físicas con fines empresariales») y las categorías que incluyen no se ajustan a los trabajadores de la industria creativa, critica la autora. Con esta lógica, reprocha la Dra. Manrique el restringido ámbito

subjetivo de aplicación del ACC, en el sentido que «las categorías permitidas no incluyen los criterios de independencia, versatilidad de las actividades y remuneración que son indispensable para el funcionamiento del sector» (p. 103). Sea como fuere, la falta de consenso entre RU y la UE para la ordenación de las actividades económicas de la industria creativa, especialmente músicos y artistas, ha generado un efecto devastador en los profesionales. Ciertamente que se proponen vías de solución para que artistas y otros profesionales de la industria creativa puedan desplazarse y trabajar con libertad por la Unión, siendo el camino más fructífero, a mi juicio, la negociación y aprobación de convenios bilaterales con los Estados que autoricen la entrada de artistas, músicos y otros profesionales en sus giras internacionales.

El Capítulo sexto se centra nuevamente en el comercio, pero en esta ocasión la Dra. Sánchez Cobaleda realiza un estudio detallado de los controles a las exportaciones estratégicas, es decir, movimiento internacional de productos de doble uso. Recordando que el control de las exportaciones de doble uso es un aspecto de la política comercial europea, competencia exclusiva de la Unión, resulta oportuno vislumbrar los efectos del Brexit sobre los procedimientos de control de las exportaciones estratégicas. Dispuesta a ello, la autora desglosa los efectos a tres niveles: comercial, seguridad y poder e influencia. En el primer caso, insiste la autora que el «Reglamento sobre bienes de doble uso de la UE⁶ ha quedado incorporado a la legislación de Reino Unido, como otros muchos reglamentos en una amplia gama de ámbitos normativos» (p. 108). En el primero de los niveles, los efectos más notorios se observan en la burocracia y tramitación de autorizaciones y licencias, lo cual redundará en aumento de tiempo y costes. En materia de seguridad, la UE y RU acuerdan en el ACC cooperar y contribuir a la lucha contra la amenaza de las armas de destrucción masiva (ADM) y sus sistemas vectores, considerada por ambas partes «una de las amenazas más graves para la estabilidad y seguridad internacionales». Especial interés tienen el control de las tecnologías de cibervigilancia, que suscitan especial preocupación, ya

⁶ Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso (versión refundida), sustituido por el Reglamento (UE) 2021/821 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso.

que eventualmente pueden destinarse a la vigilancia encubierta de personas mediante el control, la extracción, la recogida o el análisis de datos procedentes de sistemas de información y telecomunicaciones. Para mitigar las posibles divergencias en la aplicación de controles, la autora propone promover un continuado y armonizado intercambio de información fluido y eficiente, pero sobre todo eficaces, para la lucha contra la proliferación de ADM. En cuanto a la aplicación de sanciones, advierte la profesora Sánchez que «parece probable que en la aplicación unilateral de sanciones por parte de RU se den medidas de coordinación con la UE, especialmente en lo referente al intercambio de información sobre los posibles objetivos de las sanciones y la cooperación en materia de aplicación» (p. 117). Los efectos en el nivel de poder e influencia tampoco son nada desdeñables. Desde luego, la retirada de uno de los dos Estados miembros con arsenal nuclear deja a la Unión huérfana de una de las naciones que ostenta una posición muy relevante en los foros multilaterales de control de exportaciones estratégicas y en el régimen de la no proliferación de las ADM y sus sistemas vectores.

El Capítulo séptimo, titulado «La Unión Europea como actor global tras el Brexit: el giro geopolítico» propone una atinada reflexión sobre el nuevo rol de la Unión en el orden internacional. Desde un enfoque propio de las Relaciones Internacionales, la profesora Dra. Moure describe coherentemente la evolución discursiva de la UE desde los albores del Brexit. El progresivo proceso de integración económica y política desde los años 50 hasta nuestros días ha permitido que la Unión se haya posicionado como potencia normativa en el escenario internacional, erigiéndose como adalid de los principios y valores europeos como la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Sin embargo, este «efecto Bruselas» a veces no genera el efecto esperado en otros actores, principalmente en aquellos ámbitos donde «no comparten las normas que se ajustan a sus preferencias e intereses prioritarios» (p. 129). La autora sustenta con amplia bibliografía la necesidad de sumar una dimensión de seguridad más fuerte con un enfoque más geopolítico. A continuación, desmenuza la incipiente transformación discursiva de la Unión desde el año 2016, orientada hacia una redefinición de la estrategia geopolítica. En este sentido, la Estrategia Global para la Política Exterior y de la Seguridad (EUGS) de 2016 representa el punto de partida del anunciado cambio de narrativa. Además, tiene «la virtualidad de dar cabida al

desarrollo posterior de la idea de soberanía europea y facilitar el impulso del principio de autonomía estratégica de la Unión» (p. 135). Este planteamiento de soberanía europea fue anunciado por el presidente francés E. Macron el 26 de septiembre de 2017 en su *Iniciativa para Europa: una Europa soberana, unida y democrática*. Desde el punto de vista geoestratégico, parecía lógico que Francia quisiese ocupar este espacio de liderazgo político en la Unión, eso sí con una perspectiva antagónica a la de RU, al menos en lo concerniente al futuro de una Unión cada vez más estrecha. Ciertamente es que el discurso del presidente francés penetró en las Instituciones europeas, como acertadamente lo pone de manifiesto la autora en los documentos y resoluciones de la Comisión y Parlamento europeos, y el Comité Económico y Social, este último con llamativos pronunciamientos en el campo energético y ciberamenazas. Prosigue la autora su razonamiento sobre la autonomía estratégica de la Unión en su dimensión exterior que, como bien apostilla, se refiere a «la capacidad de la Unión, coordinadamente con los Estados miembros, para decidir sus prioridades en materia de política exterior, seguridad y defensa como paso previo a la puesta en marcha de acciones concretas en este terreno» (p. 140). Ese giro hacia un mayor grado de autonomía estratégica no sólo implica tratar de ser menos dependiente de la OTAN, en cuestiones relativas a la seguridad y a la defensa, sino también disponer de enfoques reforzados en materias como el comercio, las finanzas, las inversiones o incluso las relaciones diplomáticas. Es precisamente esta mirada la que permitiría a la Unión no quedar rezagada en la carrera por el control hegemónico del mundo librada por y entre EE.UU. y China. Todas estas disquisiciones las condensa muy convenientemente la Dra. Moure al afirmar que «para salvar estos y otros obstáculos provenientes del exterior de la Unión...se requiere unidad, autonomía, profundidad e inmediatez de respuesta para reconocerse y ser reconocido como el tercer polo de poder en igualdad de condiciones en el sistema internacional actual» (p. 143).

La obra colectiva finaliza con su octavo capítulo, bajo el nombre de «La *Commonwealth*: aproximación a la naturaleza *sui generis* de la *Commonwealth*». Elaborada por la profesora Dra. Mut Bosque, la contribución presenta un interés particular por dos motivos, a mi parecer. Primero, por la naturaleza jurídica de Organización Internacional *sui generis* de esta asociación de 54 Estados. Segundo, por la alternativa o complemento de la UE que supone

la Commonwealth para la nueva configuración de las relaciones exteriores de RU. Tras la introducción, la autora propone, en clave histórica, un repaso del origen de esta asociación de Estados tan particular. De este modo, la *Commonwealth* se presenta como un mecanismo original diseñado por los británicos para «preservar los lazos históricos, políticos, culturales y, especialmente, comerciales que durante siglos habían establecido» (p. 148). Este proceso de liberación progresiva de los territorios bajo dominio británico tuvo sus características propias y diferenciadas respecto a otros procesos de autodeterminación. Se destaca en esta contribución el estatuto de *Dominio* que se le concedieron a territorios como Canadá, Australia o Sudáfrica, como paso previo a su autodeterminación. Igualmente, la plena soberanía de la India supuso un replanteamiento de la estructura y condiciones de acceso en la *Commonwealth*, entre ellas la obligatoriedad de aceptar al monarca británico como jefe de esta, ya fueran *Realms*⁷, repúblicas o contaran con monarquía propia. A continuación, la profesora Mut profundiza sobre la naturaleza *sui generis* de esta asociación de Estados. A tal efecto, realiza una meritoria labor de síntesis de los requisitos necesarios para ser una Organización Internacional, amparándose en doctrina con concepciones dispares; en esencia, autores influenciados por el *common law* (Peaslee y Dale, entre otros) y por el sistema jurídico continental (Díez de Velasco). En esta línea, la autora reconduce el elenco de parámetros estudiados a tres requisitos esenciales: (i) disponer de un instrumento constitutivo; (ii) tener propósitos especificados y contar con dos o más Estados; y (iii) tener una estructura orgánica permanente. En su análisis, describe con rigor y suficiencia si la *Commonwealth* cumple cada uno de ellos. En cuanto al primero, si bien no existe un acuerdo solemne que haya sido concluido por los representantes de los Estados miembros y que produzca efectos jurídicos, sí que dispone de una serie de instrumentos normativos⁸ que, «si adoptamos una concepción menos formalista todos estos [...] constituyen

⁷ Este término hace referencia a los quince territorios establecidos como monarquías constitucionales que tienen como jefe de Estado al monarca británico. Forman parte grandes potencias como Canadá o Australia y pequeños Estados insulares como Tuvalu y San Vicente y las Granadinas.

⁸ Estos instrumentos son, en esencia: la Declaración de Londres (1949), la Declaración de principios fundamentales de la *Commonwealth* de Singapur (1971), la Declaración de Harare (1991), Declaración de Edimburgo (1997) sobre los criterios de admisión de nuevos miembros y la Carta de la *Commonwealth* (2013).

el bloque constitutivo o fundacional de la *Commonwealth*» (p. 156). Respecto al segundo requisito esencial, los propósitos vienen claramente definidos en la Carta de la Commonwealth y que son coincidentes con las tres áreas de trabajo más significativas del Consejo de Europa: derechos humanos, democracia y Estado de Derecho. En cuanto al número de Estados miembros, está claro que se cumple, no sólo desde el punto y hora en que se constata la existencia de más de cincuenta Estados, sino también por la exigencia de criterios de aceptación y de un procedimiento de adhesión. Para el tercero de los requisitos esenciales, la autora transita sobre la compleja estructura de la Commonwealth y los problemas asociados a la personalidad jurídica de esta asociación de Estados. Concluye al respecto que «en cuanto a la subjetividad internacional de la Commonwealth, la respuesta no es sencilla [...] la doctrina no se muestra unánime al respecto» y recuerda que «en Derecho Internacional existen dos maneras de adquirir personalidad jurídica, *de iure*, a través de un acto expreso, recogido en un instrumento o, *de facto*, a partir de la propia interacción de la organización en el plano internacional y su capacidad para asumir y cumplir las obligaciones internacionales» (p. 168). Aunque la propia autora reconoce que no se puede hablar en estos momentos que la *Commonwealth* haya adquirido personalidad jurídica *de facto*, tampoco lo descarta, pues es una decisión que sigue perteneciendo a la voluntad de los Estados que la componen. Por último, sostiene la Dra. Mut que la *Commonwealth* debe ser más bien un complemento a la UE en lo concerniente a la nueva configuración de las relaciones exteriores de RU, principalmente por las complejidades de establecer un área comercial común, prácticamente inviable por la estructura basada en normas de *soft law* y la naturaleza *sui generis* descrita.

En definitiva, la presente obra colectiva condensa de manera sistemática y balanceada algunos de los aspectos más controvertidos de la salida de RU de la Unión, las diferentes coyunturas en las negociaciones, así como los elementos claves que regirán las relaciones de convivencia, económicas y comerciales entre dos importantes actores en el panorama internacional. Si bien no se han agotado el análisis de todos los puntos calientes del Brexit, pues para eso disponemos de publicaciones monográficas sobre sectores especialmente afectados, las contribuciones gozan de máxima actualidad e interés, tanto desde el punto de vista académico como práctico. Los diferentes enfoques, jurídicos, políticos y de relaciones internacionales que el lector vislumbrará mientras

navega por estas páginas, le despertará, sin duda, interés y, probablemente, nuevos interrogantes. Uno de ellos, que por cuestiones de selección temática no ha podido incluirse en esta obra, es el futuro acuerdo entre RU y la UE sobre Gibraltar, aún en ciernes y en cuyas negociaciones también participa el Gobierno de España y otras entidades, habida cuenta de la especial situación geográfica y las especificidades históricas y geopolíticas del Peñón.

Francisco Antonio Domínguez Díaz
Profesor Sustituto Interino, Universidad de Cádiz