

**EL *BREXIT*, COMO PUNTO DE INFLEXIÓN EN EL PROCESO DE
INTEGRACIÓN EUROPEA:
SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS CIUDADANOS BRITÁNICOS TRAS
EL *BREXIT***

Jesús Verdú Baeza¹

1.- La Unión Europea, como proceso de integración innovador y su vulnerabilidad en la globalización

Sobre la desolación y las ruinas devastadas de Europa al final de la Segunda Guerra Mundial tomaron forma un conjunto de ideas relativas a la unificación europea que, de alguna manera, habían estado presentes en el pensamiento filosófico y político desde hace siglos en el continente. Efectivamente, es habitual encontrar antecedentes ideológicos al actual proceso de integración en las ideas del filósofo alemán Kant en su ensayo *Sobre la paz perpetua*, escrito en 1795, en el que propugna la necesidad de un orden jurídico racional, integrado, como base de una sociedad, que garantice la paz en Europa. Sobre este postulado, se ha ido desarrollando progresivamente un potente acervo ideológico favorecedor del proceso de integración, que, finalmente, en un contexto histórico concreto, el final de la Segunda Guerra Mundial con la derrota de los fascismos totalitarios, y favorecido por la experiencia del Plan Marshall, auspiciado por los Estados Unidos, cristalizó en la *Declaración Schuman*, de 9 de mayo de 1950. Esta declaración proponía un original proceso abierto, de pequeños pasos, de creación de solidaridades de hecho, que condujera a la integración europea. Sobre esta propuesta, se constituyó en 1951 la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), inicio de un complejo proceso jurídico y político que nos conduce tras múltiples reformas y adhesiones hasta la actual Unión Europea (UE).

¹ Abogado. Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz

Parece evidente que una de las finalidades principales de este proceso es poner en marcha una nueva arquitectura jurídica e institucional que evite los conflictos militares en suelo europeo, que se habían ido repitiendo con cada vez mayor intensidad y grado de destrucción sobre el eje de rivalidad entre Alemania y Francia fundamentalmente, estableciendo bases comunes de desarrollo económico compartido y que garantice la paz y estabilidad en Europa.

Sin duda, aunque parezca olvidado y tal vez desconocido por generaciones que no conocieron la guerra, esta consecución de un espacio de paz es uno de los grandes logros de la UE (en 2012, la UE recibió el premio Nobel de la Paz, basado según el Comité noruego del Nobel, en su papel estabilizador y transformador de un continente de guerra a un continente de paz).

Además de ser un factor decisivo de estabilidad y garantía de la paz, no debemos olvidar que la UE es una comunidad basada en los valores y principios, fruto de una herencia común de los diferentes pueblos europeos. Aunque efectivamente, jurídicamente la UE es una organización internacional, fundada y compuesta por Estados soberanos, basada en el principio de atribución de competencias y, como señalan los profesores Mangas Martín y Liñán Nogueras *“no ha sido ni es un poder originario creado a partir de un acto constituyente popular; no es un Estado, ni tiene como horizonte un Estado federal unificado”* lo cierto es que no deja de ser una estructura jurídica y política atípica, sin precedentes, y no comparable a otras organizaciones internacionales al estar dotada de una doble legitimidad democrática e internacional. Destacamos el significado de esta doble legitimidad y su importancia en los tiempos desconcertantes de la globalización y los profundos cambios en la escena internacional, y citando nuevamente a los profesores Mangas Martín y Liñán Nogueras, el Tratado la UE, *“en su calidad de norma fundamental que articula un pacto político-social entre pueblos y Estados, expresa los valores que nos unen. El fundamento último de la Unión o razón de ser del sistema de integración es la existencia de unos valores comunes a la Unión y a sus Estados miembros”*. Estos valores están recogidos en el artículo 2 del TUE y son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres.

Pues bien, el respeto de estos valores, comunes de las instituciones europeas y los Estados miembros, es fundamental para entender los avances en el proceso de construcción europea y deben subyacer en el funcionamiento global de la Unión, tanto interno, como en su proyección exterior.

Estos mismos valores que han cimentado el éxito del proceso, como fuerza centrípeta en todo el continente con un potente vector de atracción a los Estados que deseaban consolidar sus sistemas económicos y políticos son los que están amenazados al inicio del siglo XXI por las emergentes fuentes nacionalistas, populistas y centrífugas. Estos movimientos que anidan en ambos extremos del espectro político y coinciden en el rechazo al concepto básico de solidaridad poniendo en cuestión reglas básicas del Estado de Derecho, se han hecho fuertes en un gran número de países de la UE añadiendo una gran dosis de inestabilidad política por todo el continente ante su enorme crecimiento en los últimos procesos electorales de 2017 y 2018.

Pero especialmente preocupante es la situación en Polonia y Hungría, con Gobiernos procedentes de partidos que representan estas fuerzas populistas excluyentes y que, no solo constituyen un obstáculo en los avances en ciertos ámbitos de las políticas comunitarias (sistema de acogida de refugiados, políticas medioambientales, etc.), sino que, en gran parte, mantienen políticas incompatibles con los valores de la Unión, como especialmente las medidas tendentes a disminuir la independencia del poder judicial, reservando esferas de influencia del poder ejecutivo en órganos judiciales claves.

Por el momento, la UE lucha con enormes dificultades para hacer frente a estos problemas. Indudablemente la principal causa es la propia debilidad de la UE, tanto de sus instituciones como de la falta de un liderazgo político claro. Pero, además, por supuesto, el contexto internacional no es en absoluto, propicio. Los Estados Unidos bajo la presidencia narcisista y profundamente retrograda de Trump ha dejado de ser un aliado estable y digno de confianza, como lo ha sido, con ciertas matizaciones, desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

En el este, las políticas neo-imperiales de una Rusia, cada vez más alejada de los valores democráticos y cercana a una autocracia supone un fuerte factor de inestabilidad y tal vez, de amenaza, a la vista tanto de sus actuaciones directas en Crimea, el este de Ucrania y su intervención en Siria, como de las indirectas, mediante la indisimulada

injerencia a través de internet y las redes sociales en los procesos políticos y electorales en Occidente. Precisamente, la presunta voluntad de debilitar la UE y los valores que representa, en el posible elemento común de las injerencias rusas mediante las nuevas tecnologías en Europa

La orilla sur y este del Mediterráneo también supone un importante foco de inestabilidad que se proyecta, a través de los flujos crecientes de inmigración irregular y refugiados y la amenaza yihadista, en las propias convulsiones políticas europeas, en cuanto que el rechazo a la inmigración, a los refugiados y el miedo al terrorismo islámico han sido las principales fuentes de alimentación de los partidos xenófobos populistas y radicales. La crisis de los refugiados de 2015 y 2016 ha puesto de manifiesto las enormes debilidades tanto de la UE como de sus Estados miembros para aplicar y desarrollar su propia normativa y medidas de forma coherente, eficaz y respetuosa con los propios estándares europeos e internacionales de protección de los derechos humanos, afectando, en palabras del prof. Del Valle al principio básico de libre circulación de personas *“en el espacio “federal” de libre circulación continental que es el área Schengen, además de mostrar una extrema fragilidad del cinturón marítimo y terrestre de acceso a la Unión”*.

Finalmente, el contexto internacional general es extraordinariamente complejo e imprevisible. La recuperación de la crisis económica de 2008 ha sido desigual, los desafíos son enormes y quizás, el elemento determinante sea la carencia de un liderazgo global, ya sea político e institucional, que coordine los intentos de gobernanza internacional.

En este sentido, la UE en los primeros decenios del siglo XXI es una institución altamente vulnerable. No ha encontrado formulas atractivas en relación con su propia población para hacer entender la difícil legitimidad democrática de unas instituciones algo alejadas de la base social. Es cierto que nada ha ayudado la difícil e incompleta integración monetaria y las controvertidas respuestas frente a la crisis, primero financiera y económica y que, finalmente, ha terminado siendo una crisis también política, social y moral en gran parte del territorio europeo.

Por ello, no han faltado intentos de “demonización” de lo que representa “Bruselas” como principal argumento político de los partidos populistas excluyentes que buscan en un supuesto pasado idílico con valores nacionales y familiares

homogéneos de sus sociedades, las respuestas a un futuro plagado de incógnitas. Es más fácil para ellos y sus partidarios, respuestas simplistas que reflexiones complejas ante la incertidumbre de la globalización. En este caldo de cultivo, los partidos antieuropeos están creciendo en todo el continente, pero en el Reino Unido adquirieron además notas específicas. Efectivamente, el Reino Unido, a pesar de su rica contribución a la gestación de una identidad y unos valores europeos y del fuerte sentimiento europeo de una gran parte de su población, ha sido posiblemente uno de los países más peculiares en su relación con el resto del continente. Lo cierto es que de forma inesperada para gran parte de los analistas, el movimiento populista excluyente y antieuropeo adquirió una dinámica especialmente intensa, primero articulado en torno al UKIP de Nigel Farage, para después insertarse profundamente en gran parte del Partido Conservador, y en menor medida, en el Partido Laborista.

2.- El difícil encaje del Reino Unido en el proceso de integración europea

Como es bien conocido desde el origen del proceso de integración europea después del fin de la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido mantuvo una actitud recelosa y distante caracterizada por la profunda desconfianza en los mecanismos de integración supranacional, apostando fuertemente por la defensa de sus intereses, que encajaban mejor con los mecanismos de cooperación, no habiendo formado parte del núcleo duro de Estados que pusieron en marcha el proceso de integración europea. Por ello, los anglosajones impulsaron en principio la creación del Consejo de Europa en 1949, organización basada en la cooperación intergubernamental con poderes fundamentalmente consultivos, frente a un concepto diferente de Europa, representado en una organización basada en la cesión de competencias soberanas y con fuerte competencias, inspirada en el movimiento federalista e impulsada por Francia, que representó la CECA.

Con la misma idea, y después de los Tratados de Roma en 1957 constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), el Reino Unido impulsó en 1960 una organización “rival”, más cercana a su visión europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) con los

Estados de la OECE que no formaron parte de las Comunidades Europeas (Austria, Noruega, Suecia, Dinamarca, Portugal y Suiza).

Pero el Reino Unido es un país que tradicionalmente ha hecho de la defensa de sus intereses su objetivo básico y primordial, y frente al éxito rápido del modelo de integración que representaban las Comunidades, el Reino Unido presentó su solicitud de adhesión en 1961. El proceso de adhesión no fue nada fácil ante la desconfianza francesa de las verdaderas intenciones británicas, siendo rechazada la solicitud por el general De Gaulle por dos veces, la primera, en 1963 y la segunda, en 1967. No obstante, en 1969, con el nuevo Presidente francés, Pompidou se iniciaron las negociaciones de adhesión (junto a Irlanda, Dinamarca y Noruega) que culminaron en el Tratado de 1972, en vigor el 1 de enero de 1973 adhiriéndose a las entonces Comunidades Europeas en un proceso enormemente complicado en términos políticos, consiguiendo mantener un estatuto específico y diferenciado que se ha ido revisando y perfilando en las sucesivas reformas de los Tratados. Ya en 1974, la victoria de los laboristas de Harold Wilson, en principio contrarios a la adhesión, motivó la celebración de un referéndum en el Reino Unido que facilitó la renegociación de las condiciones de pertenencia a las Comunidades. En 1979, esta vez los conservadores liderados por la Sra. Thatcher, renegociaron el estatuto británico con ciertas modificaciones en materia financiera, pesquera y agrícola.

En definitiva, en los Tratados se ha facultado al Reino Unido para no adoptar el euro y mantener, por lo tanto su moneda (Protocolo n.º 15), se le permite no pertenecer al acervo de Schengen (Protocolo n.º 19), ejercer los controles fronterizos de personas y, por consiguiente, no participar en el espacio Schengen por lo que respecta a las fronteras exteriores e interiores (Protocolo n.º 20), decidir si participa o no en las medidas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia (Protocolo n.º 21), dejar de aplicar a partir del 1 de diciembre de 2014 una importante mayoría de actos y disposiciones de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y optar por seguir participando en 35 de ellos (artículo 10, apartados 4 y 5, del Protocolo n.º 36). A pesar de estas peculiaridades el hecho mismo de la conveniencia de su pertenencia a la Unión Europea ha sido puesto en duda puntualmente en la historia reciente.

Cuando en enero de 2013 el entonces Primer Ministro británico David Cameron anunció, en el que se conoce como *Bloomnberg speech*, la convocatoria de un referéndum en el Reino Unido sobre la pertenencia a la UE en caso de que el Partido Conservador ganara las elecciones generales previstas para 2015, se asimiló a las maniobras de los laboristas en 1973, o los propios conservadores en 1979, para garantizar una especificidad ventajosa del estatuto europeo del Reino Unido y acallar a su vez las voces populistas antieuropeas del UKIP. Muy pocos previeron las enormes consecuencias que dicho anuncio iba a tener de forma efectiva, entre otras, el posible fin de la carrera política del propio Cameron.

Efectivamente en un complejo marco de política interna, el tradicional difícil encaje del Reino Unido en la Unión Europea que hemos venido apuntando va a tener una imprevista terminación como consecuencia del resultado del referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, en el que la población británica se pronunció de manera favorable a la opción de salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Lo cierto es que desde hace algún tiempo se había introducido en la agenda política británica el tema europeo pivotando fundamentalmente en torno al control de la inmigración, europea y no europea y la necesidad de un mayor control de las fronteras exteriores, aunque subyacía un profundo debate en torno a la identidad nacional británica en el contexto del proceso de integración europea en un mundo en crisis, globalizado y cambiante, en el que la emergente formación política liderada por Nigel Farage, *United Kingdom Independence Party*, UKIP, había desempeñado un papel clave, erosionando el papel de los partidos tradicionales y azuzando los sentimientos de pertenencia a una colectividad amenazada de profunda base nacionalista.

3.- La negociación para un estatuto suficientemente diferenciado dentro de la UE

El anuncio del referéndum parecía un amago en un peculiar partida de ajedrez con las instituciones europeas en orden a encontrar un acomodo a través de un estatuto específico británico suficientemente diferenciado que le permitiera, a la vez, ser socio y parte del club europeo, pero con matices propios en forma de excepciones, que configuraran la excepción británica y que, a su vez, contentara a una opinión pública

que, confusa, miraba con mayor recelo y desconfianza al proceso de integración europeo.

En este sentido, en el Consejo de 25 y 26 de junio de 2015, el Primer Ministro Cameron presentó sus planes respecto a la convocatoria de un referéndum en el Reino Unido sobre su permanencia en la UE. El 7 de diciembre, el presidente Donald Tusk dirigió una carta al Consejo Europeo sobre la cuestión del referéndum acerca de la permanencia del Reino Unido en la UE y las preocupaciones del pueblo británico en relación con la pertenencia a la Unión Europea.

«En conjunto, considero en mi evaluación que hemos hecho hasta el momento considerables progresos. Necesitamos algún tiempo más para fijar el modo de redactar textos concretos sobre todas estas cuestiones, incluida la forma jurídica exacta que haya de adoptar la negociación definitiva. También hemos de superar las sustanciales diferencias políticas que aún mantenemos sobre la cuestión de las prestaciones sociales y la libre circulación», escribió Donald Tusk quien en febrero de 2016 presentó la propuesta de un nuevo régimen dando respuesta a las cuestiones planteadas por Cameron. Finalmente tras unas difíciles y complejas negociaciones en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 se alcanzó un acuerdo sobre un estatuto especial del Reino Unido. Se trataba de una Decisión, por tanto, jurídicamente vinculante e irreversible, condicionada a un eventual resultado favorable en el referéndum. La profa. Escobar Hernández califica la citada Decisión de cuestionable calificación jurídica que, a petición del Reino Unido ha sido registrada en la Colección de Tratados de Naciones Unidas.

4.- El referéndum del 23 de junio de 2016. El vuelo del cisne negro

Efectivamente, a pesar de que los sondeos parecían garantizar la permanencia, un 52 % de votantes (con una muy digna participación de un 71.8 %) se inclinó por la opción de salida, frente al 48 % de los partidarios de la permanencia o *Bremain*. Como califica la profesora Mangas Martín en el propio título de un trabajo, el resultado del

referéndum, al votar el Reino Unido abandonar la Unión Europea, puede ser considerado como un desastre histórico, sin ningún tipo de referente histórico cercano.

En relaciones internacionales, *cisne negro*, es el nombre que recibe un acontecimiento imprevisto que modifica rápida y significativamente algunos parámetros básicos del sistema internacional. En este respecto, el resultado del referéndum celebrado el 23 de junio de 2016 en el Reino Unido puede ser considerado un epítome de la figura de *cisne negro* al sorprender con un resultado que, aunque eventualmente era posible, no era en absoluto esperado, ni por el Gobierno de Cameron, ni por la UE, que había previamente garantizado unos términos excepcionales de singularidad para favorecer un resultado positivo.

Sin embargo, en un mundo sumergido en la profunda crisis del proceso de globalización, donde van ganando terreno los movimientos populistas con la utilización de su post-verdad y en el que ha sido viable que el ego desmedido de un multimillonario alejado de los valores occidentales se haya hecho con la presidencia de los Estados Unidos, ha sido posible un resultado favorable a la salida del Reino Unido de la UE, representando una violenta sacudida a la arquitectura política e institucional de Europa.

La opción de salida fue mayoritaria en Inglaterra y Gales, mientras que en Escocia, Irlanda del Norte y en el territorio de Gibraltar, la opción de permanencia fue la ganadora. Lo cierto es que el resultado favorable al *Brexit* ha supuesto un cataclismo político de enorme envergadura, tanto que, en palabras de Andrés Ortega, no resulta inconcebible que la salida del Reino Unido de la UE no llegué nunca a ocurrir. Las turbulencias de la convulsión política arrastraron bien pronto a los principales políticos responsables del proceso, Cameron, Farage, Johnson, -finalmente rescatado y reubicado por la nueva Primer Ministro Theresa May-, víctimas de sus propias contradicciones, y nos conducen a un clima de cierto desasosiego fuertemente impregnado de incertidumbre. En el Congreso anual del Partido Conservador celebrado en Birmingham a principios de octubre de 2016, la Primer Ministro May anunció que activaría los mecanismos de salida previstos en el artículo 50 del TUE en marzo de 2017 incorporando un cierto tono duro en su discurso, por supuesto, de lectura interna dirigido a los sectores más nacionalistas de su partido así como a parte del electorado del UKIP, que hace sobrevolar la opción de *Brexit* duro.

Lo cierto es que se ha abierto un escenario especialmente confuso, plagado de incertidumbres, que obliga a replantear las relaciones del Reino Unido con la Unión Europea, con diferentes alternativas posibles, que oscilan entre la referencia de modelos ya existentes -el modelo noruego, el modelo suizo, etc-, o bien el diseño de un modelo específico, novedoso, que permita el encaje de los múltiples vectores e intereses en juego (acceso al mercado interior, libre circulación, políticas de seguridad y defensa, etc.).

Activado el artículo 50 TUE, el artículo diseñado en su origen para no usarse nunca, se ha abierto un proceso negociador que transcurre por rutas desconocidas e inexploradas y no cartografiadas hacia un resultado que pocos expertos pueden aventurarse a prever. El artículo 50 se introduce en la reforma operada en los Tratados por el Tratado de Lisboa, y proviene del fracasado proyecto del Tratado que establecía una Constitución para Europa, clarificando el derecho de los Estados de retirarse unilateralmente de la organización. Hasta la fecha no se había utilizado nunca. El propio ponente en su redacción, el británico Lord Kerr, admitió que jamás consideró seriamente la posibilidad de su uso por un Estado como el Reino Unido, sino por el contrario, de países que hubieren sucumbido a partidos extremistas o totalitarios.

Aunque como hemos visto, el art. 50 reconoce un derecho unilateral de los Estados de retirarse de la UE, la redacción del mismo parece reconducir la voluntad unilateral a una retirada consensuada y así parecen haberlo entendido todos los interesados, incluido el Reino Unido.

5.- La negociación de salida y el futuro de las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea

En una carta de la Primera Ministra del Reino Unido, Theresa May, de 29 de marzo de 2017 dirigida al Presidente del Consejo Europeo se activó formalmente el proceso de salida previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, iniciando el proceso de negociación que debe culminar con un tratado que establezca la forma de

retirada del Reino Unido, teniendo en cuenta el marco de relaciones futuras con la Unión. El 29 de abril se celebró un Consejo extraordinario, el primero desde la activación del art. 50, en el que se adoptaron por unanimidad las orientaciones para las conversaciones, quedando definido el marco de las negociaciones y las posiciones y principios globales de la UE. Tenemos que destacar la sorprendente unanimidad de los 27 que establecieron en el citado documento su deseo de contar con el Reino Unido como estrecho asociado, reiterando que todo acuerdo futuro deberá basarse en un equilibrio entre derechos y obligaciones, garantizando la igualdad de condiciones. Los Estados destacaron que la integridad del mercado único debe mantenerse, lo que significa que las cuatro libertades son indivisibles y excluye cualquier elección «a la carta» y finalmente declararon que un Estado que no es miembro no puede disfrutar de los mismos derechos y ventajas que un Estado miembro.

También es destacable el enfoque por etapas que presentó el Consejo. Una primera, que establezca los efectos de salida del Reino Unido (fundamentalmente sobre los derechos de los ciudadanos europeos en la UE, arreglo financiero y la cuestión de Irlanda), que proporcione claridad y seguridad jurídica, y una vez cerrada ésta, se comenzaría en una segunda, la discusión sobre el estatuto final del Reino Unido en sus relaciones con la UE.

El Consejo Europeo adoptó una declaración sobre la notificación del Reino Unido:

Lamentamos que el Reino Unido abandone la Unión Europea, pero estamos preparados para el proceso que ahora tendremos que seguir. [...] En estas negociaciones, la Unión actuará de forma concertada y protegerá sus intereses. Nuestra primera prioridad será reducir al mínimo la incertidumbre causada por la decisión del Reino Unido para nuestros ciudadanos y empresas y los Estados miembros.

El 3 de mayo, la Comisión presentó al Consejo (a nivel del Comité de Representantes Permanentes, Coreper) una Recomendación de Decisión del Consejo sobre las negociaciones del Brexit incluyendo un proyecto de directrices de negociación (mandato detallado para la Comisión). Poco después, El Coreper, reunido en su

composición de veintisiete Estados, refrendó los principios rectores para la transparencia en las negociaciones sobre el Brexit, que deben facilitar un escrutinio público efectivo de estas negociaciones inéditas.

El 22 de mayo, el Consejo, reunido en su composición de veintisiete Estados, adoptó una decisión por la que se autoriza la apertura de las negociaciones del Brexit con el Reino Unido. La decisión también nombra a la Comisión Europea negociadora de la UE. El Consejo adoptó asimismo las directrices de negociación (el mandato para la Comisión) para la primera fase de las negociaciones. También adoptó una decisión por la que se establece un grupo de trabajo *ad hoc* que asistirá al Consejo y al Coreper en todas las cuestiones referentes a la retirada del Reino Unido de la Unión. De esta forma, a partir del 19 de junio se iniciaron las negociaciones entre el Reino Unido y la UE.

"Today we have established the EU position on the key issues for the beginning of the talks. **The rights of citizens are at the very top of our agenda** and we aim for an ambitious solution, where those affected continue to enjoy their rights".

El primer objetivo de las directivas de negociación es guiar a la Comisión por la primera fase de las negociaciones. La prioridad es una retirada ordenada del Reino Unido que proteja los derechos de los ciudadanos, un acuerdo financiero y la situación de Irlanda, como todas las otras materias que el proceso del Brexit genere incertidumbre.

"The first phase of the talks aims to provide as much clarity and legal certainty as possible and to settle the disentanglement of the UK from the EU. Once the European Council deems sufficient progress has been achieved, the negotiations will proceed to the next phase.

An agreement on a future relationship between the EU and the UK can only be concluded once the UK effectively leaves the EU and becomes a third country. However, discussions on an overall understanding of that future relationship could start during a second phase of the negotiations.

The negotiating directives may be amended and supplemented during the negotiations.

Citizens' rights:

The first priority for the negotiations is to agree on guarantees to protect the rights of EU and UK citizens, and their family members, that are affected by Brexit. The EU27 insist that such guarantees should be reciprocal and based on equal treatment among EU27 citizens and compared to UK citizens. This should cover, among others, the right to permanent residence after five years of legal residence, including if this period is incomplete on the date of withdrawal but is completed afterwards.

The negotiating directives specify that workers, self-employed persons, students and other inactive persons should be covered, as well as frontier workers and family members. Guarantees should protect residence rights and free movement, as well as all the rights attached to them (such as health care). All rights should be protected for the lifetime of the persons concerned.

Other matters where there may be a need to reduce uncertainty or avoid a legal vacuum, such as services, will be covered in future negotiating directives.

De forma paralela a las negociaciones, el Consejo eligió el 20 de noviembre de 2017 las nuevas sedes de las dos agencias de la UE que se situaban en el Reino Unido y deben trasladarse debido al Brexit. Ámsterdam (Países Bajos) es seleccionada entre un grupo de ciudades candidatas, entre las que se encontraba Barcelona, para acoger la nueva sede de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), y París (Francia), para acoger la Autoridad Bancaria Europea (ABE).

Finalmente, después de seis rondas negociadoras, se cerró la primera etapa de las negociaciones con acuerdos sobre los derechos de los ciudadanos, la factura de salida y la frontera norirlandesa. El 8 de diciembre de 2017 la Comisión recomendó al Consejo Europeo que concluyera que se había realizado con éxito la primera fase de las

negociaciones sobre la base de un informe conjunto de los negociadores tanto de la UE como del Reino Unido sobre los progresos realizados en la primera fase. Efectivamente, en el informe se constata que se garantizarán de forma recíproca los derechos de los ciudadanos europeos que viven en Reino Unido (aceptando además el papel del Tribunal Europeo de Justicia sobre una base voluntaria) y de los ciudadanos británicos con residencia en la UE.

En relación con los compromisos financieros, se anunció un acuerdo sobre la metodología a utilizar para el cálculo de las cantidades reclamadas. En virtud del acuerdo sobre la metodología, se estima que el Gobierno británico se ha comprometido a pagar la factura del Brexit por un importe de entre 40.000 y 45.000 millones de euros. En tercer lugar, y con una significación especial, se alcanzó un acuerdo sobre una frontera “blanda” en Irlanda basado en la necesidad de consolidar el acuerdo de paz de 10 de abril de 1998 (conocido como *Good Friday Agreement*), comprometiéndose los británicos a evitar infraestructuras físicas de control o inspección. Con una redacción borrosa y, posiblemente, voluntariamente ambigua se apuntaba de forma indirecta que a falta de un acuerdo, el Reino Unido seguiría dentro de las reglas jurídicas del Mercado Común y la Unión Aduanera: “*In the absence of agreed solutions, the United Kingdom will maintain full alignment with those rules of the Internal Market and the Customs Union which, now or in the future, support North-South cooperation, the all island economy and the protection of the 1998 Agreement*” (Punto número 49 del Informe conjunto de los negociadores).

Como consecuencia, en el Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2017 se adoptaron las orientaciones para pasar a la segunda fase de las negociaciones del Brexit. En esta segunda fase, por una parte, se intentará conseguir acuerdos transicionales. El Reino Unido ha propuesto un período de transición que podría durar unos dos años en el que se continuaría aplicando el acervo comunitario, mientras que como tercer Estado, no sería parte de las instituciones europeas y, en consecuencia, no podría participar en la toma de decisiones. Por otra parte, en la segunda fase se tendrá que determinar el marco de relaciones futuras.

Parece evidente que esta fase está impregnada de una gran incertidumbre, pero que tendrá que irse necesariamente despejando en las rondas negociadoras con el

horizonte del 29 de marzo de 2019, dos años desde la notificación de la voluntad británica de retirada, activando el procedimiento del art. 50 TUE, fecha tope (salvo acuerdo de prórroga) a partir de la cual, de no alcanzarse un acuerdo, los Tratados dejarían de aplicarse en el Reino Unido.

Los ministros de la UE-27 aprobaron unas nuevas **directrices de negociación** para las negociaciones del Brexit en las que se detalla la posición de la UE-27 sobre un **periodo transitorio**.

De acuerdo con la posición de la UE, durante el periodo transitorio:

- seguirá siendo de aplicación en el Reino Unido el acervo de la UE en su totalidad, como si se tratara de un Estado miembro
- el Reino Unido, que será ya un país tercero, dejará de participar en las instituciones y en el proceso de toma de decisiones de la UE

Estas directrices de negociación otorgan a la Comisión el **mandato**, en calidad de negociadora de la UE, para iniciar las negociaciones con el Reino Unido sobre este asunto.

La Comisión Europea publicó el pasado 28 de febrero de 2018 el **Proyecto de Acuerdo de Retirada entre la Unión Europea y el Reino Unido**.

El proyecto de Acuerdo de Retirada traduce en términos jurídicos el Informe conjunto de los negociadores de la Unión Europea y del Gobierno del Reino Unido de diciembre de 2017 sobre la primera fase de las negociaciones. Basándose en las posiciones de la UE, también presenta disposiciones relativas a otras cuestiones pendientes que se mencionan en el Informe conjunto pero no han sido aún objeto de acuerdo. Por último, incorpora el texto sobre el periodo transitorio, que se basa en las directrices de negociación complementarias adoptadas por el Consejo (Art. 50) de 29 de enero de 2018.

El proyecto de Acuerdo consta de seis partes y un Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte. Las partes abarcan los siguientes ámbitos:

- disposiciones preliminares

- derechos de los ciudadanos
- otras cuestiones relativas a la separación, tales como los productos introducidos en el mercado antes de la fecha de retirada
- disposiciones transitorias
- disposiciones financieras
- disposiciones institucionales

El proyecto de Acuerdo de Retirada se trasladó al Consejo (Art. 50) y al Grupo Director del Brexit del Parlamento Europeo para su debate, antes de su remisión al Reino Unido para la negociación.

Tras las negociaciones celebradas entre el 13 y el 19 de marzo de 2018, los negociadores de la UE y el Reino Unido presentaron una versión del proyecto de Acuerdo de Retirada que refleja los progresos alcanzados en las negociaciones hasta el momento. En esta versión se señalan en distintos colores las **partes del Acuerdo de Retirada en que ambas partes están de acuerdo sobre el texto legal**, entre las que se encuentran las siguientes:

- derechos de los ciudadanos
- liquidación financiera
- periodo transitorio
- cuestiones ligadas a la separación

El entendimiento común alcanzado sobre los derechos de los ciudadanos de la EU-27 y del Reino Unido después del Brexit establece varias garantías.

Los ciudadanos de la UE deben residir legalmente en el Estado de acogida en la fecha de retirada del reino Unido, de conformidad con la legislación de la UE en materia de libre circulación de los ciudadanos de la UE (y viceversa).

Las condiciones de residencia son las mismas que requiere la legislación de la UE en vigor. Las decisiones relativas a la obtención del estatuto en virtud del acuerdo de retirada se tomarán atendiendo a los criterios objetivos en él establecidos (es decir, sin discrecionalidad) y sobre la base de exactamente las mismas condiciones establecidas

en la Directiva sobre libre circulación (los artículos 6 y 7 confieren un derecho de residencia por un período de hasta cinco años a las personas que trabajen o dispongan de recursos económicos suficientes y de un seguro de enfermedad, y los artículos 16 a 18 confieren un derecho de residencia permanente a las personas que hayan residido legalmente durante un período de cinco años.

El acuerdo de retirada no exige la presencia física en el Estado de acogida en la fecha de retirada del Reino Unido (se aceptan las ausencias temporales que no afecten al derecho de residencia).

El informe conjunto protege a los ciudadanos de la UE que hayan residido en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad con arreglo a las condiciones que la legislación de la UE en materia de libre circulación impone

En lo que atañe a la cuestión de la frontera entre Irlanda del Norte e Irlanda, los negociadores acuerdan la conveniencia de que el texto legal del Acuerdo de Retirada incluya una versión jurídicamente viable de la solución del mecanismo de protección. Esta solución estará en consonancia con lo acordado en diciembre de 2017 en el informe conjunto y se aplicará a menos y hasta que se encuentre otra solución.

Para Europa, no hay duda que el Brexit será (ya lo es) negativo, disminuyendo las potencialidades de la Unión y reduciendo su peso y papel en el mundo, acrecentando su vulnerabilidad, tanto interna, ante el auge de movimientos extremistas antieuropeos, como externa, en un marco de un profundo cambio en los entornos estratégicos de la UE. Pero, por supuesto, también puede ser una oportunidad para reasentar un proyecto que se había ido debilitando progresivamente en el tiempo. En este sentido, una vez que la UE no cuenta con la férrea oposición británica en materia de defensa, se han dado últimamente pasos muy interesantes de avance hacia la profundización de mecanismos de defensa europeo. En el Consejo de 6 de marzo de 2017 se han adoptado unas Conclusiones sobre los avances logrados en la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa de enorme significación.

Sea cual sea el resultado final de las negociaciones sobre el Brexit, y a pesar de las nuevas oportunidades que también surgen, es nuestra opinión que tanto el Reino Unido como la Unión Europea saldrán como perdedores de este proceso que manifiesta la involución de un proceso original de construcción supranacional, como es la UE, basado no solo en consideraciones de seguridad y económicas, sino en valores y

principios, como el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos que están en un peligroso retroceso en este momento de repliegue global hacia la identidad nacional excluyente y de reconstrucción de los muros que protegen los atributos soberanos que acomodan mucho mejor las posiciones extremistas en Estados teóricamente democráticos así como el auge y consolidación de las dictaduras y autocracias represivas. Fenómenos ambos que caracterizan los años finales del segundo decenio del siglo XXI, testigo de la enorme fragilidad del multilateralismo y de repliegue hacia el concepto tradicional de soberanía.