

Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de un posible retiro de la Unión Europea por parte de Reino Unido

Legal aspects and political perspectives of a possible withdrawal from the European Union by the United Kingdom

Werner Miguel Kühn Baca*

Resumen

El artículo ofrece un análisis de la situación actual de las relaciones entre Reino Unido y la Unión Europea. El enfoque se encuentra en los aspectos jurídicos y las perspectivas políticas de un posible retiro por parte de este Estado miembro del proceso de integración europeo. Se evalúan los posibles escenarios y consecuencias, tomando en cuenta tanto el marco jurídico como el entorno político actual. Con base en dicho análisis, se proponen soluciones que podrían satisfacer los intereses de Reino Unido y la Unión Europea.

Palabras clave: Organización internacional, integración económica, tratados internacionales, Unión Europea, Reino Unido, relaciones internacionales.

Abstract

The article offers an assessment of the current relations between the United Kingdom and the European Union. The focus lies on the legal aspects and the political perspectives of a possible withdrawal by this member State from the European integration process. It contains an appraisal of possible scenarios and consequences, taking into account both the legal framework as well as the current political environment. On the basis of such an assessment, a number of solutions are submitted which might meet the interests of the United Kingdom and the European Union.

Key words: International organization, economic integration, international agreements, European Union, United Kingdom, international relations.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Kiel (Alemania). Cuenta con una especialización en Derecho de la Comunidad Andina, del Mercosur, de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo. Ejerció de 2004 a 2012 la función de letrado en gabinetes de Abogados Generales en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Luxemburgo. Trabaja desde 2013 como funcionario jurídico en el Directorado Mercado Interior de la Autoridad de Vigilancia de la Asociación Europea de Libre Comercio (“EFTA Surveillance Authority”) en Bruselas. Correo electrónico: iuseuropaeum@yahoo.de

Introducción

La posibilidad de que Reino Unido abandone la Unión Europea (UE) —el escenario comúnmente denominado *Brexit*—, podría parecer inverosímil a mucha gente. Sin embargo, esta situación se ha vuelto menos improbable desde que el primer ministro británico, David Cameron, anunciara su plan de someter la pertenencia de su país a este sistema de integración a un *referéndum* que se llevaría a cabo en 2017, en caso de que su partido permaneciese en el poder tras las elecciones generales del 7 de mayo de 2015. El 28 de mayo de 2015, es decir, a sólo pocas semanas después de que el partido conservador británico saliese victorioso de las urnas, el gobierno publicó su proyecto de ley destinado a poner en marcha dicha iniciativa.¹ Ante esta perspectiva, conviene estar consciente de los desafíos y riesgos que un posible retiro por parte de Reino Unido podría significar. El presente trabajo tiene como objetivo precisamente exponer los aspectos jurídicos a tener en cuenta, así como las opciones que este país tendría. El análisis considerará las dificultades jurídicas, económicas y prácticas a enfrentar.

La situación actual

De manera paradójica, Reino Unido abandonaría la UE en un momento en que habría alcanzado la mayoría de los objetivos trazados en su política europea:

- a) ampliar la UE en su extensión territorial sin profundizar la integración, ni modificar sus instituciones, al mismo tiempo que obtendría una rebaja en su aportación a las finanzas de la UE;
- b) mantener todos los beneficios que da el mercado interior de la UE, al mismo tiempo de conseguir numerosos “*opt-outs*” en varias políticas (la moneda común; el espacio Schengen; el espacio de libertad, seguridad y justicia) y de fomentar una política liberal de mercado;
- c) preservar el control sobre la política exterior y de defensa británica, al mismo tiempo de guardar un derecho de veto respecto a cualquier decisión en el ámbito de la política exterior y de defensa europea, de frenar toda tentativa de avanzar en dicho ámbito y de impulsar la política comercial común de la UE; y
- d) obtener un mejor control de la subsidiariedad y, finalmente, neutralizar todo intento de introducir símbolos federalistas al interior de la UE.

¹ El texto del proyecto de ley sobre el *referendum* británico está disponible en la página *web* del Parlamento británico: <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/europeanunionreferendum.html> consultado el 23 de agosto de 2015.

A pesar de esta situación, poco beneficiosa para la integración europea, es interesante constatar que la mayoría, por no decir la totalidad, de los Estados miembros de la UE, preferiría que Reino Unido permaneciera como miembro. Sus gobiernos han señalado la intención de ayudarlo a encontrar maneras y medios para lograrlo.² Sin embargo, han indicado también que no están dispuestos a conseguirlo a cualquier precio.

El marco jurídico aplicable

A fin de reconocer las posibles opciones de Reino Unido, resulta conveniente determinar el marco jurídico aplicable. Si decidiese retirarse de la UE, ¿con base en qué fundamento jurídico y conforme a qué procedimiento podría hacerlo? La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales,³ la cual, si bien aún no ha entrado en vigor, codifica el derecho internacional consuetudinario,⁴ establece en su artículo 54 que “la terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar: a) conforme a las disposiciones del tratado; o b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los Estados contratantes y a las organizaciones contratantes”. En el caso de la UE, se cumple la primera opción. El artículo 50 del Tratado sobre la UE (TUE), una disposición incorporada en los tratados constitutivos de la UE por el Tratado de Lisboa,⁵ es pertinente al respecto. Dicha disposición establece lo siguiente:

1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.
2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese

² Véase el comentario conciliador de la canciller alemana, Angela Merkel, respecto a la propuesta del primer ministro británico David Cameron de “repatriar ciertas competencias” previamente atribuidas a la UE, disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/10243695/Angela-Merkel-Brussels-should-return-powers.html> consultado el 23 de agosto de 2015.

³ Convención sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, suscrita en Viena el 21 de marzo de 1986 (Doc. A/CONF.129/15).

⁴ Conforme al artículo 38 (1) (b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, “la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho”, constituye una de las fuentes del derecho internacional público.

⁵ El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1º de diciembre de 2009. Anteriormente, la posibilidad de denunciar los Tratados constitutivos de la UE fue un tema muy controvertido en la práctica y doctrina jurídica.

Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.

4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49.

Resulta claro a partir de la lectura del primer párrafo del artículo 50 del TUE que, en el derecho de la UE, la decisión de retirarse de dicho sistema de integración es de carácter unilateral. Le corresponde en exclusiva al Estado respectivo, sin necesidad de acuerdo con los demás Estados miembros. Ni siquiera habría necesidad de presentar explicaciones o justificación alguna. Sólo debe ser tomada por el respectivo Estado miembro “de conformidad con sus normas constitucionales”. El respeto de este requisito sólo puede ser verificado por las autoridades de aquel Estado.⁶ Obviamente, esto debería efectuarse antes que se notifique la decisión de retiro a la UE.

El segundo párrafo del artículo 50 del TUE prevé un procedimiento opcional que, en principio, debería ser seguido. Este procedimiento permite negociar un acuerdo de retiro entre el respectivo Estado miembro y el resto de la UE. Si las negociaciones entre Reino Unido y la UE tuviesen éxito, la fecha del retiro sería la fecha de entrada en vigor de dicho acuerdo. De lo contrario, si tal acuerdo no fuese concluido, el retiro tendría efecto automático al cabo de dos años tras su notificación al Consejo Europeo por parte de Reino Unido.

⁶ Si bien es cierto que no existe ningún impedimento legal, no es menos cierto que la decisión de abandonar la UE no debería ser tomada de manera precipitada. Cabe recordar que existe una cierta “tensión” entre la disposición del artículo 50 del TUE, que reglamenta tal retiro, y las disposiciones de los artículos 53 del TUE y 356 del TFUE, las cuales prevén que los tratados constitutivos de la UE han sido concluidos “por un período de tiempo ilimitado”. De ello se desprende el carácter especial del sistema de integración europeo, que lo diferencia claramente de otros acuerdos multilaterales entre los Estados del continente. Se podría incluso plantear la cuestión de si los tratados constitutivos de la UE no sientan la base para la creación de una “comunidad de destino” (“*Schicksalsgemeinschaft*”, en alemán), según el concepto de la teoría general del Estado. Por lo tanto, un retiro de la UE por parte de un Estado miembro sólo debería ser efectuado como *ultima ratio* en el caso de un grave conflicto entre la UE y un Estado miembro.

En caso de que un acuerdo de retiro no fuese concluido, Reino Unido ciertamente trataría de negociar y concluir otro tipo de convenio con la UE. Esto sería muy conveniente a fin de definir la nueva relación comercial entre ellos. Para la economía británica sería ideal que dicho acuerdo garantizara el mayor acceso posible al mercado interior de la UE. En todo caso, cualquiera que sea la opción que se escoja, sería apropiado adoptar ciertas medidas transitorias. Esto se debe a que las economías de Reino Unido y del resto del bloque, después de más de 40 años de integración,⁷ están cada vez más entrelazadas y son, por lo tanto, interdependientes (comercio en bienes y servicios, inversiones, movilidad de personas, sea en su calidad de trabajadores o de pensionistas). Millones de ciudadanos británicos se benefician de su calidad de ciudadanos de la UE, viviendo en otros Estados miembros, al mismo tiempo que millones de otros ciudadanos de ésta viven en Reino Unido.⁸ Muchas industrias y empresas están establecidas tanto en dicho país como en el continente. Los intercambios de mercancías y servicios son intensos.

Durante el periodo necesario para negociar, suscribir y ratificar un acuerdo de retiro de la UE, Reino Unido permanecería como Estado miembro de pleno derecho desde un punto de vista jurídico. Sus ciudadanos podrían, en principio, seguir ejerciendo sus plenos derechos en todas las instituciones de la UE. La única excepción legal prevista en el artículo 50 (4) del TUE, indica que su representante en el Consejo Europeo (primer ministro) y en el Consejo (ministros), así como en sus órganos preparatorios (embajador en el Consejo de Representantes Permanentes, diplomáticos y funcionarios en otras instituciones), no estarán autorizados a participar en la negociación del futuro acuerdo de retiro en representación de la UE. Desde un punto de vista político y práctico es probable que la actual capacidad de Reino Unido para ejercer influencia en el funcionamiento de la UE y en decisiones adoptadas por las instituciones europeas sería seriamente afectada, incluyendo materias no relacionadas al proceso de retiro.

Es interesante resaltar el hecho de que, contrario a lo que se prevé en el caso del acceso de un nuevo Estado miembro a la UE (regulado en el artículo 49 del TUE), y en el caso de una modificación de los tratados constitutivos de ésta (regulado en el artículo 48 TUE), el artículo 50 del TUE no requiere ni un acuerdo común en el Consejo, ni tampoco una ratificación por parte de otros Estados miembros, para que un acuerdo de retiro pueda ser concluido. Y esto a pesar de que el acuerdo de retiro

⁷ La adhesión de Reino Unido a la UE tuvo efecto el 1º de enero de 1973.

⁸ Conforme a las cifras del gobierno británico, 2.7 millones de ciudadanos de otros Estados miembros de la UE viven en Reino Unido, mientras que 1.3 millones de ciudadanos británicos viven en el resto del territorio de dicho bloque. Véanse las cifras recopiladas bajo el siguiente enlace: <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jan/19/-sp-thousands-britons-claim-benefits-eu> consultado el 23 de agosto de 2015.

necesariamente deberá estar acompañado de algunas modificaciones a los tratados constitutivos de la UE, por ejemplo, del artículo 52 del TUE, el cual enumera a los Estados miembros. Esto demuestra que los autores de los tratados, conscientes de las dificultades, pero también de la necesidad política de que la UE no sea vista como una organización que retrasa el retiro de unos de sus miembros, trataron de facilitar el procedimiento.

De todas formas, debido a la complejidad de la materia, es probable, por no decir seguro, que el plazo de dos años previsto en el artículo 50 TUE no será suficiente para reglamentar todos los detalles de manera exhaustiva. En tal caso, el artículo 50 (3) del TUE prevé que este plazo puede ser ampliado. Un lapso más amplio podría también ser necesario para que Reino Unido prepare la legislación nacional necesaria para sustituir los actos jurídicos de la UE. De considerarse apropiado, algunas disposiciones del acuerdo de retiro podrían ser aplicadas de manera provisional a partir del momento de la firma del acuerdo, mientras que se aguarda su conclusión por ambas partes.

Además del acuerdo de retiro, un tratado modificadorio debería ser adoptado a la par, basado en el artículo 48 del TUE, ya que el artículo 50 del TUE no prevé que el acuerdo de retiro podrá contener modificaciones a los tratados constitutivos de la UE. El acuerdo de retiro no constituiría derecho primario y, por lo tanto, estaría sujeto a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE.

Evitar un *Brexit* obteniendo un *status* especial como semi-Estado miembro

Antes de discutir lo que podría ocurrir en el caso de un retiro de Reino Unido, conviene examinar brevemente otro escenario que parece ser el más favorecido por ciertas personas en Londres. De acuerdo con este escenario, el país podría permanecer de manera legal como un Estado miembro de la UE al tiempo que obtendría un *status* especial en los tratados constitutivos. Este tratamiento podría, conforme a ciertas opiniones, permitirle seguir participando tanto en el mercado interior como en el respectivo proceso decisorio de la UE, y obtendría el derecho de abstenerse de participar en otras políticas.

Resulta obvio que los tratados de la UE actualmente no prevén tal posibilidad. Por lo tanto, deberían ser modificados. Conforme al artículo 48 del TUE, esto requeriría un común acuerdo y una ratificación de las modificaciones por todos los Estados miembros “conforme a sus respectivos requisitos constitucionales”, lo cual podría exigir un *referendum* en algunos Estados miembros, como la República de Irlanda.

La sincronización del procedimiento a seguir en tal caso podría ser de gran

dificultad: ¿quién debería ratificar en primer lugar las modificaciones necesarias a los tratados de la UE? Debería ser Reino Unido, organizando un *referéndum* inmediatamente después de la conclusión exitosa de las negociaciones con la UE. En ese supuesto, sería difícil para el gobierno británico convencer a su pueblo de votar en favor de un texto que cualquiera de los demás 27 Estados miembros podría rechazar después. Por tal razón, las autoridades británicas podrían exigir de sus demás colegas en la UE que aceptaran ser los primeros en ratificar la revisión de los tratados, a fin de que los británicos estén seguros respecto a lo que estaría llamado a aprobar en el *referéndum*.

Sin embargo, resulta difícil imaginar cómo podría ser posible convencer a los otros 27 Estados miembros de organizar un procedimiento altamente sensible desde un punto de vista político, como el de tratar de ratificar un nuevo tratado modificadorio para la UE. Esto resulta difícil en la situación política actual y sin ni siquiera saber si el pueblo británico aceptaría después los resultados a los que se ha llegado en las negociaciones. Conviene agregar que obtener dichas modificaciones tomaría mucho tiempo. El procedimiento causaría, por lo tanto, serias dificultades políticas. Situaciones similares serían provocadas por cualquier escenario en el que se previera modificación alguna de los actuales tratados constitutivos de la UE.

Además, el escenario ya mencionado también suscitaría serias interrogantes de carácter sustancial. De hecho, las instituciones de la UE y los demás Estados miembros tendrían razones imperativas para no aceptar un *status* especial para Reino Unido del tipo descrito, ya que:

- a) esto afectaría la autonomía decisoria de la UE⁹ en materias que constituyen su razón de ser misma y, por lo tanto, cuestionaría su existencia;
- b) dicho *status* sería muy atractivo para algunos Estados no miembros de la UE, ya que podría abrir la puerta a solicitudes de dichos Estados, tales como Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein y los tres micro Estados de la periferia (Andorra, Mónaco y San Marino).¹⁰ Por otra parte, podría convertirse en un problema doméstico en ciertos

⁹ El principio de la autonomía del ordenamiento jurídico de la UE implica la necesidad de preservar su estructura y sus objetivos frente a injerencias por parte de los Estados miembros, de Estados terceros u organismos internacionales. La salvaguardia de dicha autonomía es considerada esencial para asegurar el funcionamiento de la UE y ha sido defendida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su jurisprudencia (véase el dictamen del Tribunal en el asunto 1/91, *Creación del EEE*, Rec. 1991, p. I-6079, par. 30, 35, 47; dictamen en el asunto 2/13, *Adhesión de la UE a la Convención Europea de Derechos Humanos*, ECLI:EU:C:2014:2454, par. 170, 174, 176).

¹⁰ El 16 de diciembre de 2014, el Consejo de la UE autorizó a la Comisión Europea a iniciar negociaciones con Andorra, Mónaco y San Marino, con miras a suscribir uno o más acuerdos de asociación, a fin de tomar en cuenta su creciente participación en el mercado interior de la UE, así como en las políticas horizontales y accesorias (véase documento No 16583/14 del Consejo de la UE, titulado *Council Conclusions on an Homogeneous Extended Single Market and EU Relations with Non-EU Western European Countries*, con fecha de 16 de diciembre de 2014). Asimismo, el Consejo reiteró su

Estados miembros, como Suecia, Dinamarca y otros, donde partidos euroescépticos podrían plantearse esa idea, creando un nuevo problema existencial para la UE; y

c) la esperanza de que dicha propuesta pudiera ser exitosa se basa en una evaluación demasiado optimista del poder negociador de Reino Unido: mientras que 50 por ciento de sus exportaciones va al resto de la UE, el resto del bloque exporta sólo 10 por ciento de sus productos a dicho país.¹¹ Debido a ello, su poder negociador no podría ser tan fuerte como algunos piensan. Además, la mitad del *surplus* comercial de Reino Unido proviene sólo de dos Estados miembros —Países Bajos y Alemania—, mientras que una revisión de los tratados de la UE requeriría también el voto positivo de los demás 25 Estados miembros, entre otros aquellos que sufren de un déficit comercial con Reino Unido.

Tomando estos elementos en cuenta, ¿resulta plausible que la UE acepte otorgar al Reino Unido un *status* especial de semi-miembro? Es poco probable que esto ocurra. Es más realista pensar que la UE mantendrá su política habitual, lo cual significa que un posible acuerdo debería prever que el país tendrá la obligación de respetar el acervo comunitario y su evolución dinámica, tal como lo prescribe la UE, sin tener derecho a participar en su evolución. Sería poco razonable esperar que el bloque haga una excepción a esas reglas y abandone el principio fundamental de salvaguardar la autonomía de su procedimiento decisorio. Conviene recordar en este contexto que dicha política siempre fue apoyada en el pasado por las autoridades británicas, tanto en el parlamento nacional como en el gobierno mismo. El principio según el cual, en el mercado interior, todos los operadores económicos deben respetar las mismas reglas, que la interpretación de dichas reglas debe ser igual para todos y que su implementación debe ser garantizada de manera legal no puede conocer excepciones.

Esto significa también que preservar las principales características específicas del derecho de la UE (y del Espacio Económico Europeo, EEE) sería esencial. Cabe recordar que, comparado con el derecho internacional público, dichas especificidades son la primacía, el efecto directo, la uniformidad de la interpretación, la ausencia de reciprocidad, un control de implementación por una comisión independiente y sanciones (de ser necesarias) impuestas por un tribunal de justicia independiente. Estas características hacen que el mercado interior sea fiable para operadores económicos, cuya confianza es esencial. Por ello, la

intención de tomar en cuenta la situación especial de estos Estados durante las negociaciones, conforme a la declaración relativa al artículo 8 del TUE. Dicha declaración fue hecha en el marco de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, anexa al Acta Final y dice: “La Unión tendrá en cuenta la situación particular de los países de pequeña dimensión territorial que mantienen con ella relaciones específicas de proximidad”-

¹¹ Véase el reporte final de la CER *Commission on the UK and the EU Single Market*, titulado *The Economic Consequences of Leaving the EU*, de junio 2014.

preservación de las características del derecho europeo sería uno de los principios básicos que determinarían la posición negociadora de la UE.

Se debe esperar que las condiciones impuestas por la UE incluyan, en todo caso, la no participación en el proceso legislativo en el Parlamento Europeo y en el Consejo. Éstas implicarían la aceptación del rol de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia de la UE, sin que un ciudadano británico pueda ser miembro de estas instituciones. A todo esto se añadiría la obligación de pagar una contribución financiera, inferior pero de magnitud comparable a la actual aportación británica per cápita a las finanzas de la UE. Un esquema similar se puede encontrar en el objetivo trazado por la UE en el mandato negociador otorgado en mayo del 2014 a la Comisión Europea, con miras a concluir un acuerdo con Suiza.

Una solución distinta, en la que como excepción se atribuiría un *status* especial a Reino Unido, dándole ventajas que se han denegado de manera continua a Noruega, Suiza y demás Estados, no sería aceptable ni para los Estados miembros ni para las instituciones de la UE.

Para concluir, aún suponiendo que este primer escenario pudiera no afectar las disposiciones sobre la libre circulación de personas, garantizada en los tratados constitutivos de la UE, sus perspectivas de éxito serían poco probables.

Las siete opciones legales una vez llevado a cabo el *Brexit*

A diferencia de lo ya explicado, un escenario en el cual Reino Unido abandonaría la UE no dependería de ninguna decisión por parte de las instituciones europeas o de los demás Estados miembros. Sería más bien una decisión unilateral que el país tomaría con libertad, sin que los demás integrantes pudieran oponerse. Ellos no podrían obligar a Reino Unido a permanecer en la UE. El problema al que se enfrentaría consistiría en establecer una nueva relación con el resto del bloque, lo que parece inevitable debido a la geografía, la historia, los vínculos comerciales e interpersonales entre las naciones europeas.¹² Esto, sin embargo, una vez efectuado el retiro, no sería ni fácil ni rápido.¹³

¹² Desde la perspectiva de la UE, conviene no olvidar el artículo 8 (1) del TUE, el cual toma en cuenta la relación especial entre las naciones europeas y, por lo tanto, establece que “la Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”. Conforme al artículo 8 (2) del TUE, los acuerdos específicos celebrados con dichos países podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común.

¹³ Basta simplemente consultar el artículo 50 (5) del TUE, el cual establece que “si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49”. Dado el hecho de que el artículo 49 del TUE no contiene disposición alguna relativa a antiguos miembros, se puede suponer que una negociación de la nueva relación, una

Se podrían imaginar siete opciones para un nuevo tipo de relación institucional que se establecería entre la UE y Reino Unido después del *Brexit*. Como se demostrará más adelante, ninguna de dichas opciones parece ser satisfactoria para el país:

1) el acuerdo de retiro mismo podría crear una nueva relación institucional entre la UE y Reino Unido. Las negociaciones de un acuerdo de retiro serían en extremo difíciles. Los negociadores británicos podrían tratar de seleccionar entre las políticas de la UE y, por lo tanto, seguir una estrategia “sectorial” en lugar de una estrategia “global”. En concreto, eso significaría que el gobierno británico trataría de preservar los beneficios obtenidos de las políticas de la UE, en especial del mercado interior europeo. Solicitaría preservar dichos beneficios para la mayoría de los sectores de la economía británica, respondiendo así a los intereses nacionales de Reino Unido.

Al mismo tiempo trataría de evitar o, más bien, de minimizar los costes financieros, económicos, legales y políticos del retiro. De hecho, el gobierno británico intentaría demostrar a su población que ha “recuperado su plena soberanía”. Intentaría hacerlo al mismo tiempo que evitaría perder demasiados beneficios, tratando de no poner en peligro la economía del país, el estilo de vida de sus ciudadanos y su papel en la escena internacional.

Sin embargo, como ya se mencionó, el poder negociador de Reino Unido no podría ser tan considerable como algunos lo piensan. Es importante enfatizar que las directrices de un posible acuerdo requeriría el consenso del Consejo Europeo, es decir, de los jefes de Estado o jefes de gobierno de todos los demás 27 Estados miembros, entre los cuales figuran algunos con déficit comerciales con el país.

Por parte de la UE, de las instituciones y en particular de la Comisión Europea que sería la parte negociadora,¹⁴ tratarían de preservar la autonomía decisoria. De

vez llevado a cabo el retiro de la UE, no estaría acompañada de ningún tipo de privilegio. Dicho Estado sería tratado como cualquier otro Estado tercero de Europa, lo que se puede deducir de la referencia en el artículo 50 (2) del TFUE al artículo 218 (3) del TFUE, el cual se encuentra en el Título IV (“acuerdos internacionales” con Estados terceros) del TFUE. Tampoco implicaría la existencia de un derecho automático a volver a adherirse a la UE. Estos principios se pueden aplicar, de manera análoga, al proceso de negociación discutido en el presente estudio.

¹⁴ Conforme al artículo 17 (1) del TUE, “la Comisión Europea asume la representación exterior de la UE”. Asimismo, se desprende del artículo 218 (3) del TFUE que “la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión”. El artículo 218 (4) del TFUE dispone además que “el Consejo podrá dictar directrices al negociador y designar un comité especial, al que deberá consultarse durante las negociaciones”. En su sentencia de 16 de julio de 2015, dictada en el asunto C-425/13, *Comisión/Consejo*, ECLI:EU:C:2015:483, el Tribunal de Justicia se pronunció acerca de las respectivas competencias de la Comisión y del Consejo, así como del comité especial designado por él, en el marco de negociaciones internacionales.

igual forma, exigirían verse atribuida la capacidad de controlar el respeto de las futuras obligaciones asumidas por Reino Unido. Éste sería uno de los principios esenciales en los cuales se basaría la posición negociadora de la UE. Además, trataría de resistir una estrategia sectorial de los negociadores británicos, aunque sería difícil de evitar, ya que el país desearía no estar más vinculado a ciertas políticas del bloque. Esto podría ser el caso de la política agrícola común, de la política de pesca, de la política de cohesión económica social y territorial o de los pocos tratados en materia de política social. Es probable que la UE debería aceptar en parte la estrategia británica de “*cherry picking*” (elección al antojo).

En áreas relacionadas con el mercado interior europeo, las cuales estarían cubiertas por el acuerdo entre la UE y Reino Unido, este último estaría en todo caso obligado, a fin de preservar las mismas condiciones de competencia para todos los operadores económicos del mercado interior, a respetar la legislación pertinente sin, no obstante, tener el derecho a influir en su contenido. Además, debería aceptar el hecho de pagar una importante contribución financiera, tal como lo demuestra el ejemplo de las actuales contribuciones financieras de Noruega y Suiza.¹⁵

Durante las negociaciones, cada miembro del Consejo Europeo obviamente actuaría conforme a los intereses del Estado que representa. La decisión de concluir un acuerdo de retiro debería ser adoptada por esa instancia con una mayoría cualificada de votos, con la aprobación del Parlamento Europeo, el cual tendría derecho de veto.¹⁶ Excepto si el acuerdo se extendiera a áreas cubiertas por los poderes de los Estados miembros, lo que normalmente no debería ser el caso, no se requeriría una ratificación por parte de ellos. Aparte de esto, un acuerdo debería negociarse y suscribirse después con los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) pertenecientes al EEE (y ratificado por la UE, Reino Unido, por los 27 restantes Estados miembros de la UE y por los tres Estados de la EFTA).¹⁷

¹⁵ Al igual que los demás Estados de la EFTA, Suiza tiene que pagar una contribución financiera a la UE por su participación en el mercado interior europeo. Actualmente, este aporte equivale a 55 por ciento de la actual contribución neta de Reino Unido.

¹⁶ Véase el artículo 50 (2) del TUE. La mayoría cualificada en el Consejo sería calculada de acuerdo al artículo 238 (3) (b) del TFUE.

¹⁷ El EEE fue creado por medio de varios acuerdos suscritos en 1992. Se compone actualmente de 28 Estados miembros de la UE y tres de los cuatros Estados de la EFTA. Su objetivo es establecer una asociación entre ambos bloques, formando un mercado interior homogéneo en el que rigen las cuatro libertades fundamentales (libre circulación de mercancías, de personas, de prestación de servicios y de capitales). Para mayor información, véase Werner Miguel Kühn Baca, “Reflexiones sobre una posible convergencia regional con la participación de la Comunidad Andina y el Mercosur-Lecciones de la experiencia integracionista europea” en *Política Internacional*, núm. 109, Revista de la Academia Diplomática del Perú, Lima, julio-septiembre 2013, p. 153.

Finalmente, cabe recordar que una vez acabada la negociación, conforme al artículo 218 (11) del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE), “un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los tratados de cualquier acuerdo previsto”. De acuerdo con esta disposición, “en caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados”. La aplicación de este procedimiento podría convertirse en un motivo de retraso;

2) la segunda opción para Reino Unido podría ser la de intentar convertirse en un miembro del EEE, al igual que Islandia, Liechtenstein y Noruega, así como los demás 27 Estados miembros de la UE. Resulta difícil imaginar cuál podría ser el incentivo de la UE para obligar a Reino Unido a adherirse al EEE (lo que implicaría en términos jurídicos que también debería adherirse a la EFTA).¹⁸ Es dudoso que aceptase esta opción.¹⁹

Esta opción tendría ciertamente la ventaja de la simplicidad. El acuerdo EEE permite a tres de los cuatro Estados EFTA (Islandia, Liechtenstein y Noruega, sin Suiza) participar en gran parte del mercado interior de la UE y de beneficiarse de las cuatro libertades fundamentales, sin asumir obligaciones derivadas de otras políticas de la Unión, tal como la agricultura, la pesca, asuntos judiciales, política exterior, etc. Dichos Estados están obligados a seguir la evolución de la legislación del bloque relativa al mercado interior, sin tener derecho a influenciar mucho de su contenido.

Sin embargo, el EEE no está funcionando de manera óptima. En un documento del 7 de diciembre de 2012, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión Europea se quejaron de los retrasos por parte de los tres Estados EFTA en aceptar

¹⁸ Partes contratantes del acuerdo del EEE son, por una parte, los Estados que conforman la EFTA y, por otra, la UE y sus Estados miembros. Véase artículo 2 (b) y (c) del EEE, que define el término de “partes contratantes”.

¹⁹ Véase el documento *Research Paper of the House of Commons 13/42*, p. 17, en el cual el Comité de Asuntos Exteriores del House of Commons comparte la opinión del gobierno británico en que la posición de Noruega como miembro del EEE no sería adecuada para Reino Unido en caso de que éste decidiera abandonar la UE, ya que estaría obligado a adoptar parte o la totalidad de las normas que reglamentan el derecho de la UE en materia de mercado interior sin ningún poder efectivo para modificarlo. El Comité indica que, de querer Reino Unido permanecer en el mercado interior, este Estado debería seguir siendo miembro de la UE o iniciar un esfuerzo para lograr una modificación institucional radical, a fin de que todos los Estados que participan en el mercado interior obtengan derechos decisorios. Independientemente de esto, es interesante constatar que el gobierno noruego mismo ha tratado de convencer a Reino Unido de no optar por una salida de la UE, como se desprende del discurso pronunciado por el ministro de Asuntos Europeos el 24 de febrero de 2014 en Londres, publicado bajo el título “Why a country outside the EU thinks an EU Member State should not leave”, disponible en la página *web* del gobierno noruego: www.regjeringen.no/no/aktuelt/membership_eu/id2397358 consultado el 23 de agosto de 2015.

nuevos actos jurídicos de la UE.²⁰ Alrededor de 580 actos jurídicos no han sido incorporados al acuerdo EEE, algunos de ellos importantes, por ejemplo las decisiones que establecen las agencias de la Unión en materia de supervisión financiera.²¹ Sin embargo, para que el mercado interior europeo funcione de manera homogénea y se garantice la necesaria seguridad jurídica en todo el EEE, es necesario que los actos jurídicos que lo regulan entren en vigor y sean aplicables casi de manera simultánea tanto en el pilar UE como en el pilar EFTA.²² En las conclusiones adoptadas por el Consejo de Unión Europea el 16 de diciembre de 2014, el Consejo adoptó un tono más conciliador:

The Council expresses its satisfaction at the agreement between the EU and the EEA EFTA side, as noted by the EU and the EEA EFTA Ministers of Finance and Economy in their informal meeting of 14 October 2014, on the principles for the incorporation into the EEA Agreement of the EU Regulations establishing the European Supervisory Authorities in the area of financial services. The Council hopes that the technical work preparing the incorporation of these Regulations will be finalised as soon as possible.

Por otra parte, esta vez de manera menos optimista, el Consejo agregó:

The Council nonetheless notes with concern the recurrent backlog and delays incurred during the entire process of incorporation of EU legislation into the EEA Agreement, as well as in the implementation and enforcement of relevant legislation in the EEA EFTA states. In this context, the Council strongly emphasizes the need for renewed efforts in order to ensure homogeneity and legal certainty in the European Economic Area.

Es cierto que las ventajas de evitar una negociación compleja podrían llevar a la UE a considerar tal opción. Tomando en cuenta las actuales discusiones entre la UE y Suiza, no es imposible imaginar que un día la UE exija que el EEE modifique su estructura institucional, sobre todo si las disfunciones constatadas por el Consejo de la UE persistieran. Constituye por igual un hecho que los mismos Estados EFTA se quejan de que la UE no toma en cuenta sus intereses o sus problemas constitucionales de manera suficiente.²³

²⁰ Véase el documento producido por la Comisión Europea “Commission Staff Working Document – A Review of the Functioning of the European Economic Area”, del 7 de diciembre de 2012, SWD (2012) 425 final, p. 5.

²¹ La incorporación de los reglamentos relativos a EBA (“European Banking Authority”), EIOPA (“European Insurance and Occupational Pensions Authority”) y ESMA (“European Securities and Markets Authority”) son actualmente objeto de negociaciones por parte de la UE y EFTA.

²² Véase el artículo 102 (1) del EEE.

²³ Véase “Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend

En todo caso, el mayor obstáculo tal vez provendría de Reino Unido mismo. Mientras que el objetivo de su retiro de la UE consistiría en volverse menos dependiente del poder legislativo de la UE, sería políticamente difícil aceptar lo siguiente:

a) la obligación de incorporar en la legislación británica todos los actos jurídicos nuevos de la UE, de relevancia para el mercado interior, sin tener el derecho de influir en su contenido;²⁴

b) someterse a la regla según la cual los Estados EFTA tienen que hablar con una sola voz en el Comité Común (“Joint Committee”);²⁵

c) las competencias de la Autoridad de Vigilancia de EFTA (“EFTA Surveillance Authority”) y del Tribunal EFTA (“EFTA Court”);²⁶

d) la obligación de pagar a la UE una contribución financiera de una magnitud comparable a la pagada por un Estado miembro al presupuesto de la UE.²⁷

Por último, admitir a un nuevo Estado al EEE requeriría la suscripción de un tratado de adhesión a dicha organización, el cual debería ser no sólo concluido por la UE y Reino Unido, como en el caso del acuerdo de retiro, sino también por cada uno de las 30 partes contratantes del acuerdo EEE (es decir, 27 de la UE y tres de EFTA);

3) la tercera opción sería que Reino Unido intente convertirse en un miembro de la EFTA. Esta opción no sería una respuesta adecuada para las necesidades del país, pues significaría que tendría que convertirse en un miembro de EFTA, como Suiza, no obstante sin incorporarse al EEE. Sin embargo, debido al desarrollo del EEE y de las relaciones bilaterales de Suiza con la UE, el acuerdo de libre comercio entre la UE y los Estados EFTA se ha convertido prácticamente en una cáscara con poco contenido. Sólo está cubierto el comercio en pescado y en ciertos productos agrícolas (sin incorporar mercancías o servicios). Este acuerdo no tiene vínculos ni con el EEE ni

20 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum” (No 18/2015); Jacques Pelkmans y Philipp Böhler, “The EEA review and Liechtenstein’s integration strategy”, Center for European Policy Studies (2013); “The EEA agreement and Norway’s other agreements with the EU (2012-2013)”, Norwegian Ministry of Foreign Affairs-Report to the Storting.

²⁴ Véase el artículo 102 EEE, el cual habla de “modificar un anexo al acuerdo del EEE” (lo que en la práctica implica una “adaptación” de actos jurídicos de la UE, sin que esto implique un verdadero poder de influenciar en el contenido normativo”.

²⁵ Véase artículo 93 (2) del EEE. Esto significa que sólo un Estado de la EFTA puede bloquear la incorporación de un acto jurídico al acuerdo del EEE aún si los demás Estados lo requieren con urgencia por motivos económicos.

²⁶ Véase el artículo 108 del EEE.

²⁷ Véase el artículo 115 del EEE y siguientes. Conforme al reporte final de la CER Commission on the UK and the EU single market titulado “The economic consequences of leaving the EU” de junio de 2014, p. 83, la contribución financiera de Noruega a la UE es sólo 9 por ciento inferior a la de Reino Unido. Por lo tanto, el ahorro económico para Reino Unido en caso de abandonar la UE no sería considerable.

con el acuerdo comercial de 1972 entre Suiza y la UE.

Para finalizar, conviene mencionar que la calidad de miembro de EFTA no le daría a Reino Unido un derecho automático a formar parte de los acuerdos comerciales concluidos entre los Estados EFTA (no por EFTA misma) y Estados terceros;

4) la cuarta opción para Reino Unido sería la de seguir la estrategia de Suiza, la cual no le sería muy atractiva. Tal vez también sería inaceptable para la UE. Ello significaría que la UE y Reino Unido procederían a concluir una serie de acuerdos bilaterales sectoriales (en el caso de Suiza se trata de 120 a 130, de los cuales sólo unos cuantos son en verdad importantes).

Algunos observadores opinan que dicha opción no sería aceptable para Reino Unido, debido al hecho de que Suiza no dispone de ningún acuerdo con la UE en materia de servicios y de servicios financieros, mientras que dos quintas partes del comercio con Reino Unido son de servicios. Cabe señalar que esto constituiría en definitiva un serio impedimento.

Los mismos observadores señalan que dicha opción tendría la ventaja de que los acuerdos concluidos entre Suiza y la UE se basan en el derecho internacional público clásico. Por lo tanto, Suiza no está obligada a cumplir con las sentencias de ninguna corte internacional, tal como el Tribunal de Justicia de la UE en relación con sus Estados miembros, o como el Tribunal EFTA en relación con los Estados EFTA. Por otra parte, eso no refleja por completo en la realidad, pues Suiza muchas veces se encuentra en la misma situación que los Estados EFTA, en el sentido que tiene que respetar los reglamentos y directivas de la UE (incluyendo su interpretación por el Tribunal de Justicia) sin poder participar en el procedimiento legislativo.

Además, es posible que la relación de Suiza con la UE cambie en un futuro. La razón es que la UE no se encuentra satisfecha con el estado actual de sus relaciones con dicho país. En sus conclusiones adoptadas el 14 de diciembre de 2010,²⁸ el Consejo de la UE describió sus relaciones como “altamente complejas”, “no asegurando la homogeneidad necesaria”, “causando inseguridad jurídica”. Incluso agregó que “este sistema se ha vuelto complejo y difícil de administrar, por lo que claramente ha llegado a sus límites”.

En las conclusiones adoptadas en diciembre de 2012,²⁹ el Consejo de la UE reafirmó que “el mecanismo adoptado por Suiza que consiste en participar en las

²⁸ Véase el comunicado de prensa del Consejo de la UE del 14 de diciembre de 2010, “Council conclusions on EU relations with EFTA countries (3060th General Affairs Council Meeting)”, punto 6.

²⁹ Véase el comunicado de prensa del Consejo de la UE del 20 de diciembre de 2012, “Council conclusions on EU relations with EFTA countries (2113th Transport, Telecommunications And Energy Council meeting)”, punto 31.

políticas y los programas de la UE a través de acuerdos sectoriales en cada vez más áreas, sin que exista un marco institucional horizontal, ha llegado a sus límites y debe ser reconsiderado”. Señaló además que:

medidas adicionales son necesarias a fin de garantizar la interpretación y la aplicación homogénea de las reglas del mercado interior. En particular, el Consejo estima necesario establecer un marco jurídico adecuado para todos los actuales y futuros acuerdos. Este marco jurídico debería, entre otras cosas, prever un mecanismo jurídicamente vinculante en lo que respecta la adaptación de los acuerdos al acervo de la UE. Además, debería incluir mecanismos internacionales de vigilancia y control judicial.³⁰

Es por ello que la UE decidió el 6 de mayo de 2014 reiniciar importantes negociaciones con Suiza sobre un acuerdo internacional cuyo objetivo es crear un marco institucional que rijan las relaciones bilaterales con la Confederación Suiza.³¹ Este mandato es muy ambicioso, pues exige incluir en el futuro acuerdo disposiciones que le den un papel de vigilancia a la Comisión Europea misma, así como un posible control judicial al Tribunal de Justicia. El acuerdo debería también imponer a Suiza un tiempo límite máximo para la transposición en derecho suizo de las modificaciones al acervo comunitario adoptadas unilateralmente por la UE. Cabe señalar que no se puede excluir la posibilidad de que dichas disposiciones pudieran ir más allá de lo acordado en el EEE, en el sentido de que serían más estrictas para Suiza que para el resto de los Estados EFTA;

5) la quinta opción para Reino Unido sería la de negociar un acuerdo de libre comercio o de asociación con la UE, así como lo ha concluido con la mayoría de los países del mundo. Es probable que esta opción no lograría satisfacer ni los intereses británicos ni las exigencias de la UE. No existe acuerdo de libre comercio suscrito por la UE alguno que tuviera un alcance tan amplio como el que el país deseara y necesitara, y que además dispusiera de un mecanismo de vigilancia e instrumentos jurídicos que ella insiste en tener en caso de una negociación de acceso al mercado interior europeo. En todo caso, la UE exigiría en dicho acuerdo que una parte del acervo comunitario fuese adoptado por Reino Unido, es decir, las normas del mercado laboral, de sanidad y seguridad, de política de competencia, de estándares de productos, de protección al consumidor, especificaciones técnicas, etc. Sin dichas condiciones, no parecería posible que el Consejo de la UE aceptase firmar un acuerdo.

De ser factible tal escenario, Reino Unido tendría también que negociar acuerdos comerciales con Estados no miembros de la UE y organizaciones internacionales, ya

³⁰ Traducción libre.

³¹ Véase el comunicado de prensa del Consejo de la UE del 6 de mayo de 2014 (No 9525/14).

que no mantendría los derechos y las obligaciones previstos en los acuerdos concluidos por la UE con Estados terceros.³² Sería difícil para el país negociar con Estados terceros acuerdos de libre comercio que sean igualmente beneficiosos para su economía nacional como los actuales suscritos por la UE. Resulta obvio que Reino Unido tendría un poder negociador muy inferior al del bloque, ya que sólo ocupa 3 y 4 por ciento, respectivamente, de la exportación global en bienes y servicios en el mundo, comparado con alrededor de 15 a 25 por ciento, respectivamente, de la UE;³³

6) la sexta opción para Reino Unido sería la de intentar negociar una unión aduanera con la UE, parecida a la existente en la asociación con Turquía. Esta opción tampoco parece ser una buena solución. Las relaciones entre Turquía y la UE prevén un modelo de acuerdo de asociación y la creación de una unión aduanera. Si Reino Unido aceptase un acuerdo similar, no tendría la libertad de adoptar su propia tarifa aduanera, ya que debería cumplir con las decisiones adoptadas por la UE en el marco de política comercial común. También tendría que aceptar los acuerdos preferenciales concluidos por la UE con Estados terceros, así como respetar una parte del acervo comunitario. A esto ha de agregarse que dicha opción no le daría acceso al mercado interior europeo, ni tampoco cubriría el área de servicios.

Se puede concluir, por lo tanto, que esta opción no lograría satisfacer las necesidades de Reino Unido;

7) finalmente, la séptima opción sería, en caso de que no se lograra concluir un acuerdo que corresponda a las seis opciones mencionadas, la de convertirse en un Estado tercero en relación con la UE, a partir de su salida, de manera similar a Estados Unidos, China u otros Estados. ¿Que ocurriría en la práctica si Reino Unido se convirtiera en un Estado tercero respecto a la UE? Desde un punto de vista doméstico, estaría libre de su obligación legal de implementar el Derecho europeo a partir del momento de su retiro de la UE. Esto afectaría los reglamentos, las directivas, las decisiones, los acuerdos internacionales de la UE, así como a otras normas que regulan el mercado interior y las cuatro libertades fundamentales (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capital). También afectaría al Derecho europeo existente en otras políticas de la UE, tales como agricultura y pesca, seguridad y justicia, transporte, competencia, fiscalidad, aspectos sociales, protección del consumidor, redes transeuropeas, cohesión económica y territorial, investigación, medio ambiente,

³² La UE ha concluido más de 200 acuerdos de libre comercio con Estados terceros y organizaciones, cubriendo 35 por ciento del comercio mundial. Además, muchos acuerdos concluidos por la UE cubren áreas como la contratación pública, la propiedad intelectual, la reglamentación, la protección al medioambiente, servicios e invenciones.

³³ Véanse las estadísticas recopiladas por la OMC bajo el siguiente enlace: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its11_charts_e.htm consultado el 23 de agosto de 2015.

energía, protección civil, política comercial común, cooperación al desarrollo con Estados terceros, ayuda humanitaria, etc. De la misma manera, los demás 27 Estados miembros de la UE naturalmente no estarían obligados a respetar el derecho de la UE en relación con Reino Unido.

En la mayoría de las áreas en las cuales el país dejaría de aplicar el Derecho de la UE como resultado de su retiro, el Parlamento británico debería adoptar nuevas leyes nacionales. Por ejemplo, éste sería probablemente el caso de la legislación en materia de competencia, de la protección del consumidor y del medio ambiente, en materia de agricultura y pesca, etc. Esto plantearía difíciles cuestiones de índole doméstica y tomaría mucho tiempo. Los reglamentos³⁴ de la UE serían suprimidos de inmediato. Sin embargo, una revisión detallada de todas las leyes nacionales adoptadas en implementación de las directivas³⁵ de la UE debería llevarse a cabo a fin de decidir si se les debe suprimir, preservar o modificar.

Hay que tomar en cuenta que, a fin de poder seguir exportando a la UE, los productos y servicios originarios en Reino Unido deberían aún cumplir con los estándares de la UE. Por lo tanto, el país debería adoptar un número considerable de leyes y reglamentos nacionales a fin de colmar el vacío jurídico que quedaría una vez que deje de aplicarse la normativa europea. Esto implicaría que se crearían nuevas fronteras con los Estados miembros de la UE (en especial con la República de Irlanda, en caso de no concluirse ningún acuerdo específico).

En lo que respecta al comercio, la UE y sus Estados miembros se convertirían en Estados terceros para Reino Unido y viceversa. Encontraría, por lo tanto, aplicación el derecho de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el cual regula los intercambios comerciales entre sus miembros.³⁶

Como ya se ha mencionado, Reino Unido perdería todos los beneficios de alrededor de 200 acuerdos concluidos por la UE con Estados terceros y organizaciones internacionales regionales.

Por una parte, es cierto que Reino Unido, tal como los demás Estados miembros de la UE, es parte contratante de muchos de estos acuerdos, los cuales son acuerdos

³⁴ El artículo 288 (2) del TFUE dispone que el reglamento como acto jurídico de la UE tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

³⁵ El artículo 288 (3) del TFUE dispone que la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

³⁶ La UE (hasta el 30 de noviembre de 2009 conocida oficialmente en la OMC por razones jurídicas como “las Comunidades Europeas”) es miembro de la OMC desde el 1º de enero de 1995. Los 28 Estados miembros de la UE también son miembros de dicho organismo por derecho propio. La UE es una unión aduanera única con una política comercial y un arancel únicos. La Comisión Europea representa a todos los Estados miembros de la UE en prácticamente todas las reuniones de la OMC.

mixtos.³⁷ Un ejemplo es el acuerdo comercial entre la UE y sus Estados miembros, por un lado, y Perú y Colombia, por otro lado,³⁸ el cual entró en aplicación provisional con Perú el 1º de marzo de 2013 hasta que se complete el proceso interno de aprobación por los 28 Estados miembros de la UE.³⁹ Por lo tanto, sería necesario plantear la cuestión de si Reino Unido estaría aún obligado a cumplir con las obligaciones procedentes de dichos acuerdos, por lo menos en el marco de sus competencias. Desde un punto de vista formal, se debe dar una respuesta afirmativa a esta pregunta en lo que respecta los acuerdos mixtos, ya que el país figura como parte contratante. Por otra parte, desde un punto de vista jurídico, las obligaciones en materia de comercio que se desprenden de dichos acuerdos deberán ser consideradas como habiendo sido asumidas solamente por la UE, puesto que fue ésta la que los suscribió y concluyó sobre la base de su competencia exclusiva en política comercial.⁴⁰

Sin embargo, sin importar su carácter jurídico –mixtos o basados en una competencia exclusiva de la UE–, dependiendo siempre de la voluntad de los Estados terceros afectados, dichos acuerdos probablemente deberían ser renegociados. Al final de cuentas, el retiro de Reino Unido tendría como consecuencia que los Estados terceros afectados deberían cumplir con sus obligaciones frente a Reino Unido. Dichos Estados terceros podrían alegar de manera legítima no estar más interesados en tener que cumplir con un acuerdo internacional con Reino Unido, debido a que el carácter originario de dicho acuerdo era bilateral, es decir, sólo estaba destinado a regir en relación con la UE. Tal vez Reino Unido tampoco tendría más interés en cumplir con las obligaciones asumidas por la UE.⁴¹ Al haberse perdido en parte dicho carácter tras

³⁷ Los denominados “acuerdos mixtos” son tratados internacionales concluidos tanto por la UE como por sus Estados miembros, debido al hecho de que su contenido está cubierto en parte por las competencias de éstos y en parte por las competencias de la UE (véase sentencia del Tribunal de Justicia del 30 de mayo de 2006, *Comisión/Irlanda*, ECLI:EU:C:2006:345, par. 83). Los artículos 2-6 del TFUE establecen cuáles son las competencias exclusivas, compartidas, de coordinación y de apoyo de la UE. La necesidad para la UE y sus Estados miembros de cooperar a fin de concluir un acuerdo mixto surge cuando la primera no dispone de competencia exclusiva o compartida.

³⁸ Texto del acuerdo disponible en la página *web* de la Comisión Europea: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=694&serie=409&langId=es> consultado el 23 de agosto de 2015.

³⁹ Decisión 012/735/UE del Consejo, del 31 de mayo de 2012, relativa a la firma, en nombre de la Unión, y a la aplicación provisional del Acuerdo comercial entre la UE y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y Perú, por otra (OJ L 354, 21.12.2012, p. 1-2607).

⁴⁰ Véase el artículo 3 (1) (e) del TUE.

⁴¹ El artículo 216 (2) del TFUE dispone que “los acuerdos celebrados por la UE vincularán a las instituciones de la UE y a los Estados miembros”. Esta obligación a asegurar el cumplimiento interno de las obligaciones asumidas por el bloque se extiende a los acuerdos mixtos (véase sentencia del Tribunal de Justicia del 19 marzo 2002 en el asunto C 13/00, *Comisión/Irlanda*, ECLI:EU:C:2002:184, par. 85). Al no ser más Estado miembro de la UE, Reino Unido se convertiría en un Estado tercero. No obstante, probablemente estaría aún obligado por el acuerdo internacional a adoptar medidas

el retiro de Reino Unido, los Estados terceros socios de la UE podrían exigir una adaptación del acuerdo internacional a la nueva realidad. La UE difícilmente podría oponerse a dicha solicitud. Más bien, una renegociación parecería inevitable a fin de garantizar la seguridad jurídica.

En otros ámbitos, sin embargo, tales como el comercio de servicios,⁴² incluyendo los servicios financieros o de transporte, los acuerdos concluidos por la UE con Estados terceros u organizaciones internacionales ya no serían más aplicables a Reino Unido. Para concluir, es necesario recordar en este contexto que la OMC no es en particular eficiente en lo que concierne la liberalización del comercio de servicios, sector que es el más importante en las exportaciones del país.

Las opciones de Reino Unido a fin de evitar un retiro de la UE

Parece razonable afirmar que un retiro de la UE por parte de Reino Unido debería ser idealmente acompañado por el establecimiento de una relación institucionalizada con la UE a través de la conclusión de un acuerdo bilateral. La ausencia de un acuerdo tal tendría efectos muy negativos, sobre todo para la economía británica y, en menor grado, para el resto de la UE.

De no existir dicho acuerdo bilateral, las autoridades públicas, los operadores económicos y los individuos deberían adaptarse a la situación jurídica. A diferencia de lo que algunos observadores opinan, es difícil imaginar que sea factible, desde un punto de vista jurídico, suponer la existencia de “derechos adquiridos” que serían válidos para millones de individuos (incluyendo sus hijos y nietos), quienes tras perder su ciudadanía de la UE, no obstante mantendrían sus beneficios. Dichos derechos conciernen, por ejemplo, a la libre circulación de personas dentro de los Estados miembros de la Unión, así como el derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Esta teoría no tiene apoyo en los tratados constitutivos de la UE y podría incluso llevar a absurdas consecuencias.

para que la UE pueda cumplir con sus obligaciones contractuales. De los artículos 34 y 35 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales se desprende que un acuerdo internacional no puede crear obligaciones para un tercer Estado salvo si lo acepta de manera expresa por escrito. Al suponerse que asumir una obligación tal –probablemente debido a la distribución interna de competencias entre la UE y Reino Unido– no interesaría a Reino Unido, debe concluirse que los acuerdos internacionales deberían ser renegociados.

⁴² La política comercial común de la UE comprende el comercio en servicios. Véase el artículo 207 (1) del TFUE, el cual, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, hace del comercio en servicios un área de competencia exclusiva de la UE.

Por lo tanto, resulta inevitable que las autoridades públicas, los operadores comerciales, las personas naturales y jurídicas de Reino Unido, así como de los Estados miembros de la UE, debieran adaptarse a la nueva situación jurídica a partir de la fecha de su retiro. En lo que concierne a los operadores económicos e individuos provenientes de los Estados miembros del bloque, establecidos o en calidad de residentes permanentes en Reino Unido (y viceversa): ellos no se beneficiarían más del *status* de ciudadano europeo en un Estado miembro.⁴³ Su situación estaría reglamentada por el nuevo contexto jurídico. Aquellos con un derecho de residencia permanente podrían mantenerlo en forma de un derecho derivado de la Convención Europea Derechos Humanos. Ellos podrían continuar ejerciendo sus derechos basados en acuerdos específicos, en conformidad con el derecho nacional aplicable. Aquellos que no tuvieran un derecho de estadia permanente sí podrían, en teoría, ser obligados a abandonar el país conforme a la legislación nacional en materia de inmigración. Esto podría llevar a difíciles situaciones humanas (por ejemplo, la separación de familiares) y a litigios ante los tribunales. Sin embargo, es también posible que se llegara a encontrar soluciones, por lo menos provisionales. Todo tipo de arreglo se basará en el Derecho internacional público clásico y, en particular, en el principio de reciprocidad. Esto significa que todos los derechos obtenidos a favor de ciudadanos británicos en los Estados miembros de la UE (los cuales no tendrán la competencia –reservada a la UE– de negociar de manera individual con Reino Unido, sino que tendrán más bien que someterse al régimen negociado por el bloque) tendrían que ser concedidos por igual a los ciudadanos de los demás 28 Estados miembros de la Unión.

A falta de un acuerdo *ad hoc* de dicha índole, incluso de naturaleza provisional, la situación de ciertos individuos podría volverse difícil. Sin ningún tipo de acuerdo de corto a mediano plazo, esta situación podría empeorar. Todo esto, por supuesto, se podría remediar mediante un acuerdo apropiado que pudiera prever medidas transitorias aplicables hasta un cierto plazo y en situaciones determinadas.

Teniendo en cuenta lo dicho, se puede concluir que ninguna de las siete opciones disponibles parece ser satisfactoria para Reino Unido. No parece haber otra opción que, desde un punto de vista británico, pudiera reconciliar la viabilidad económica de un acuerdo y su aceptación política. Cualquiera de estas opciones llevaría Reino Unido a una de dos direcciones: la primera llevaría Reino Unido a convertirse en una especie de satélite de la UE, aceptando la obligación de transponer en su ordenamiento jurídico

⁴³ Véase el comentario de Steve Peers en su *blog* de mayo de 2014, “What happens to British expatriates if the UK leaves the EU?”, disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.be/2014/05/what-happens-to-british-expatriates-if.html> consultado el 23 de agosto de 2015.

nacional todos los reglamentos y las directivas relativos al mercado interior europeo. La segunda lo conduciría a iniciar negociaciones comerciales a la vez con la UE y con todos los países del mundo, sin que disponga de demasiado poder negociador.

Actualmente, tanto en las instituciones del bloque como en los gobiernos de los Estados miembros existe un interés en encontrar una solución que permita a Reino Unido permanecer dentro de la UE. Este objetivo no es inalcanzable si se actúa con la diplomacia y la cautela necesarias. Se lograría adoptándose ciertas de las reformas sugeridas por el gobierno británico, las cuales convencerían a la ciudadanía en el caso de que se llevara a cabo un *referendum*. De hecho, un gran número de líderes europeos se muestra dispuesto a adoptar ciertas de estas reformas, ya que también las consideran apropiadas.

No se puede afirmar lo mismo de ciertas proposiciones hechas por algunos políticos británicos. Tal es el caso de propuestas que afectarían importantes ámbitos, por ejemplo, la libre circulación de personas. Esto no sería aceptable para ninguno de los demás 27 Estados miembros de la UE. A esto se suman propuestas que permitirían una discriminación de aquellos ciudadanos del bloque que trabajan en Reino Unido, dependiendo de su respectiva nacionalidad (por lo genera ciudadanos del Este de Europa). Conviene recordar en este contexto que, debido al actual clima político, cualquier tipo de reforma dirigida a una modificación de los tratados de la UE parece imposible, por lo menos en los próximos años.

La principal opción propuesta por el gobierno británico fue la de 2013, que consistía en una “repatriación de competencias” de la UE a los Estados miembros.⁴⁴ A fin de preparar cuidadosamente dicha opción, el gobierno británico exigió a todos sus ministerios, así como a órganos independientes y a personas, estudiar con cuidado la actual situación jurídica en lo que concierne a la distribución de competencias entre la UE y sus Estados miembros. La hipótesis de trabajo consistía en que demasiadas competencias habían sido transferidas a la UE en el curso de las diversas modificaciones de los tratados constitutivos. El estudio llevado a cabo por el gobierno británico se realizó en una época en que estaba convencido de que en la zona euro⁴⁵ se iba a

⁴⁴ Ya en su declaración de 2010, el Partido Conservador británico había indicado lo siguiente: “We will work to bring back key powers over legal rights, criminal justice and social and employment legislation to the UK” En su discurso del 23 de enero de 2013, el primer ministro británico señaló que su gobierno había procedido a una revisión del balance de competencias entre la UE y Reino Unido a fin de obtener un análisis completo y objetivo que permita apreciar dónde la primera ayuda y dónde obstaculiza (“In Britain we have already launched our balance of competences review-to give us an informed and objective analysis of where the EU helps and where it hampers”). El discurso está disponible en la página *web* del gobierno británico: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> consultado el 23 de agosto de 2015.

⁴⁵ Bajo el término de “zona euro” se entiende la totalidad de Estados miembros de la UE que

efectuar de manera inevitable una reforma de los tratados constitutivos, con el fin de reforzar su gobierno tras la crisis. Supuso que en este caso Reino Unido podría aceptar dicha reforma a cambio de una modificación fundamental de los tratados constitutivos, ya fuera por medio de una repatriación de competencias o mediante la adquisición de un *status* especial de “semi-miembro” de la UE. Sin embargo, la zona euro no ha seguido el camino de una reforma de los tratados constitutivos de la UE, sino que más bien decidió actuar mediante la conclusión de acuerdos intergubernamentales y decisiones del Banco Central Europeo.

De lo dicho se puede deducir que emprender reformas razonables –sin que esto implique una reforma de los tratados constitutivos de la UE– parece ser la única solución realista tanto desde un punto de vista político como jurídico para los problemas identificados por el gobierno británico. Mucho se puede lograr sin modificar los tratados constitutivos, siempre y cuando exista una fuerte voluntad política.

Esto podría incluir medidas políticas materiales, como por ejemplo una agenda con miras a completar el mercado interior, sobre todo el de servicios. También se podrían iniciar nuevas políticas opcionales de cooperación, por ejemplo en el ámbito energético o en el de la adquisición de equipos de defensa. También se podría prever medidas destinadas a mejorar el funcionamiento de las instituciones de la UE, como la nueva organización de la Comisión Europea en torno a equipos presididos por fuertes vicepresidentes, tal como lo ha hecho el nuevo presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker. También se podría exhortar a todas las instituciones, incluyendo al Parlamento Europeo, a permanecer dentro de los límites de sus respectivas competencias legislativas y a establecer prioridades temáticas.⁴⁶

El Consejo Europeo ya ha demostrado voluntad de tomar en cuenta las inquietudes del gobierno británico al declarar en junio de 2014 que el concepto político de “una Unión cada vez más estrecha” no debería interpretarse como una disposición jurídica estricta y que permitiría diferentes caminos (a diferencia de distintas velocidades) hacia la integración.⁴⁷ Conviene recordar en este contexto que los tratados constitutivos

conforman la unión monetaria, es decir, que han adoptado el euro como moneda (19 hasta el momento).

⁴⁶ Diversas disposiciones recuerdan el principio de atribución. Por ejemplo, el artículo 13 (2) del TUE indica que “cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos”.

⁴⁷ Véanse las conclusiones del Consejo Europeo de 26/27 de junio de 2014 (EUCO 79/14), punto 27: “En este contexto, el Consejo Europeo constató que el concepto de ‘una unión cada vez más estrecha’ (‘ever closer union’) permite diferentes vías de integración para los Estados, haciendo posible que aquellos que quieren profundizar la integración, avancen en ello, al mismo tiempo que se respeta la voluntad de aquellos Estados que no aspiran a una mayor integración profunda” (traducción libre).

de la UE la obligan a respetar la historia, la cultura y tradiciones de los pueblos de Europa (preámbulo y artículo 3 (3) del TFUE), así como las identidades nacionales de sus Estados miembros, sus estructuras fundamentales, políticas y constitucionales, al igual que sus esenciales funciones estatales (artículo 4 (2) del TFUE). Sería conveniente recordar esto al pueblo británico, quizás a través de un tipo declaración, ya sea por parte del gobierno británico o de las instituciones europeas.

También se podrían considerar otras opciones, como las siguientes:

1) estudiar maneras de mejorar la legislación y respetar más el principio de subsidiariedad. El mandato otorgado por el actual presidente de la Comisión Europea a su primer vicepresidente, Frans Timmermans, va justo en esa dirección.⁴⁸ Se trata de mejorar la manera de legislar (“*better regulation*”). No obstante, procede recordar que, por definición, la legislación de la UE reemplaza a 28 legislaciones nacionales, permitiendo así el funcionamiento de un mercado interior. No existe una manera única para soslayar legislación innecesaria. Esto tampoco puede ser evitado por un tratado. Evitar que la legislación de la UE produzca obstáculos en la vida económica es una tarea diaria que debe ser tomada en serio tanto por los Estados miembros como por las instituciones europeas.

Es necesario que las autoridades nacionales revisen las proposiciones de la Comisión. Incluso sería imaginable introducir mecanismos no jurídicos a fin de verificar el impacto de la legislación. Éstos podrían ser integrados en las instituciones europeas, las cuales podrían establecer indicadores de rendimiento (“*benchmarks*”), así como la obligación de verificar la eficacia de la legislación europea luego de determinados años de implementación. Esto ya ocurre en la actualidad respecto a determinados actos legislativos de la UE, los cuales, por ejemplo, imponen una obligación a la Comisión Europea de presentar cada cierto tiempo reportes de rendimiento al Parlamento Europeo y al Consejo.

Además de ello, conviene recordar ciertas realidades, como por ejemplo el hecho de que la legislación europea tiene un impacto mucho menor al señalado en muchos discursos políticos, sin que se haga referencia a fuentes precisas;

2) una mayor participación de los parlamentos nacionales en los procesos legislativos de la UE. El artículo 12 del TUE y los protocolos 2 y 3, textos que han sido incorporados a los tratados constitutivos de la UE por el Tratado de Lisboa, confieren importantes competencias a los parlamentos nacionales. Dependiendo de la materia pertinente, un tercio o un cuarto de los parlamentos nacionales pueden obligar a la

⁴⁸ Véase “President Juncker’s mission letter to Frans Timmermans” con fecha del 1º de noviembre de 2014, en el que se define el mandato del primer vice-presidente de la Comisión Europea, disponible en su página web: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans_en 23 de agosto de 2015.

Comisión Europea a revisar su propuesta legislativa, invocando su competencia en el control de la subsidiariedad.

Esta competencia ha sido raramente usada,⁴⁹ ya que se prevén plazos muy cortos para la actividad de los parlamentos nacionales, su cooperación no está organizada de una manera óptima y sus opiniones no son vinculantes. Todo esto se podría mejorar en la práctica, sin que se necesite modificar los tratados, ofreciendo facilidades prácticas a los parlamentos nacionales, aplicando plazos con flexibilidad y mediante un compromiso político por parte de la Comisión de tomar en cuenta sus conclusiones;

3) una mayor protección de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro. Cada vez más observadores piensan que, a medio plazo, la zona euro continuará su integración,⁵⁰ sea a través de una modificación de los tratados constitutivos de la UE o través de un tratado propio relativo a la zona euro, es decir un acuerdo intergubernamental entre los miembros del Eurogrupo,⁵¹ fuera de los tratados de la UE pero aún vinculado a ellos.⁵² Es en ese contexto que ciertos Estados miembros de

⁴⁹ Véase la opinión del Parlamento Federal alemán respecto a la proposición legislativa de la Comisión Europea de adoptar un reglamento que crea un derecho europeo de compraventa, COM (2011) 635 final. En este caso, el Parlamento Federal identificó una vulneración del principio de subsidiariedad. Disponible en <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/391/39133.html> consultado el 23 de agosto de 2015.

⁵⁰ El presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, manifestó en un artículo publicado en Italia a inicios del año 2015 su visión de un Eurogrupo dotado de una estructura institucional más sofisticada y de los mecanismos necesarios a fin de gobernar la unión monetaria europea. Algunos observadores opinan que la zona euro podría transformarse en un núcleo duro de la integración europea.

⁵¹ El Eurogrupo constituye prácticamente el “gobierno” de la zona euro. Según el Protocolo 14 al Tratado de Lisboa, el Eurogrupo se conforma de los ministros (generalmente de Economía y/o Finanzas) de los Estados miembros, los cuales mantendrán reuniones de carácter informal. Dichas reuniones se celebrarán, siempre que sea necesario, para examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única. La Comisión participará en las reuniones. Se invitará al Banco Central Europeo a participar en dichas reuniones, de cuya preparación se encargarán los representantes de los ministros de finanzas de los Estados miembros cuya moneda es el euro y de la Comisión. El Eurogrupo dispone de un presidente, elegido para un período de dos años y medio, por mayoría de dichos Estados miembros.

⁵² Un ejemplo de ello es el acuerdo por el cual se creó el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) con sede en Luxemburgo. Debido a las limitaciones previstas en los tratados constitutivos de la UE a otorgar ayuda financiera a Estados miembros en situación financiera crítica (véanse artículos 122 (2) y 125 (1) del TFUE), los Estados miembros procedieron a modificarlos a través de un procedimiento de revisión simplificado, introducido por el Tratado de Lisboa (artículo 48 (6) del TFUE). La modificación implicó agregar un apartado 3 al artículo 136 del TFUE, el cual prevé la creación del MEE por parte de aquellos Estados miembros que forman parte de la unión monetaria. Conforme a dicha disposición, el MEE “se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto”. El MEE en sí fue creado por un acuerdo internacional y, por lo tanto, al margen de los tratados constitutivos de la UE, lo que suscitó dudas respecto a su conformidad con el derecho de la UE, ya que las disposiciones relativas al procedimiento de revisión simplificado prohíben ampliar las

la UE, como Reino Unido, temen que la zona euro podría adoptar decisiones con efectos negativos para ellos, en especial lo que concierne el mercado interior. A fin de disipar sus temores, la zona euro, o mejor dicho los miembros de la zona euro junto algunos de los demás Estados miembros de la UE, podrían confirmar sus obligaciones legales en un nuevo acuerdo y someterse al control por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con miras a:

- a) garantizar los derechos de los Estados no miembros de la zona del euro, incluyendo la integridad del mercado interior;
- b) respetar el acervo comunitario y el ejercicio de los poderes exclusivos de la UE bajo los tratados; y
- c) otorgar el derecho a participar en las reuniones de los Estados de la zona del euro a aquellos Estados aspirantes a unirse dentro de un plazo fijo.

La implementación de estas ideas constituye una labor importante. Convendría concentrar los esfuerzos en ello, en lugar de pretender que la emigración de trabajadores de otros Estados miembros a Reino Unido es el mayor problema en las actuales relaciones entre este país y la UE.⁵³ Respecto a ello, es suficiente recordar que la actual legislación europea autoriza a los Estados miembros a adoptar medidas para evitar abusos de los sistemas nacionales de bienestar social. Esto lo recordó el Tribunal de Justicia en una sentencia reciente.⁵⁴ La legislación pertinente podría incluso precisarse de ser necesario.⁵⁵ Las proposiciones planteadas por el gobierno británico implicarían una revisión de los tratados de la UE, afectando el principio básico de la libre circulación de personas. Resulta dudoso que tal posición negociadora pudiera llevar a un resultado beneficioso para todas las partes.

competencias de la UE. En su sentencia del 27 de noviembre de 2012 en el asunto C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756, el Tribunal de Justicia confirmó la compatibilidad del proceso que llevó a la creación del MEE con el derecho de la UE. Otro ejemplo de una acción fuera de los tratados pero aún vinculada a la política financiera es el Pacto Fiscal, denominado formalmente Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, el cual es un acuerdo de Derecho internacional suscrito el 2 marzo de 2012 por la mayor parte de Estados miembros de la UE (con excepción de Reino Unido y la República Checa).

⁵³ El gobierno británico, bajo el gobierno del primer ministro, David Cameron, ha restringido el derecho de emigrantes de otros Estados miembros de la UE a recibir beneficios sociales (en caso de desempleo) en Reino Unido parte de su programa europeo.

⁵⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia del 11 de noviembre de 2014 en el asunto C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358.

⁵⁵ Mediante una simple modificación del derecho secundario de la UE conforme a los procedimientos legislativos previstos para dicho fin.

Conclusiones

El presente análisis ha expuesto los escenarios diversos que podrían presentarse en el caso de que Reino Unido decidiera retirarse del proceso de integración y renegociar sus relaciones con la UE. Las perspectivas no son óptimas, teniendo en cuenta tanto el marco jurídico, así como los intereses divergentes de ambas partes, incluyendo el de Estados terceros con los cuales existen acuerdos comerciales y de cooperación. En el peor de los casos, Reino Unido podría verse aislado por completo, pues perdería su acceso al mercado interior europeo y su poder negociador (“*bargaining power*”) con el resto del mundo. Un posible retiro debería ser planeado con cuidado por el gobierno británico a fin de evitar estas consecuencias. Por otra parte, es muy posible que no se llegue a tal extremo, debido a las siguientes razones: conforme a las cifras actuales, la mayor parte del pueblo británico se muestra a favor de permanecer en la UE;⁵⁶ no se puede excluir la posibilidad de que el gobierno británico esté simplemente amenazando a sus socios con retirarse, con el objetivo de renegociar los términos de su *status* como Estado miembro y obtener concesiones. En cualquiera de los casos, de requerirse una renegociación de la relación jurídica de ambas partes, se puede excluir que la UE acepte excepciones en ámbitos clave de la integración, como es el caso de la libre circulación de personas, ligada de manera estrecha al concepto de ciudadanía europea. Por lo tanto, se sugiere poner en marcha un plan más realista que prevea un debate dentro de la UE en torno a la manera más efectiva de mejorar la eficiencia del sistema de integración. El presente análisis ha indicado un número de aspectos que podrían ser objeto de dicho debate.

Fuentes consultadas

- “Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 20 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum” (No 18/2015).
- “Commission Staff Working Document-A Review of the Functioning of the European Economic Area”, 7 de diciembre de 2012, SWD (2012) 425 final.

⁵⁶ Véanse las cifras del sondaje realizado por “Business for new Europe”: Escocia (56 por ciento a favor de permanecer en la UE/26 por ciento en contra); Gales (48 por ciento/35 por ciento), Norte de Inglaterra (48 por ciento/32 por ciento), centro de Inglaterra (44 por ciento/36 por ciento), Sur de Inglaterra (50 por ciento/34 por ciento).

- Comunicado de prensa del Consejo de la UE del 14 de diciembre de 2010, “Council conclusions on EU Relations with EFTA countries” (3060th General Affairs Council Meeting).
- Comunicado de prensa del Consejo de la UE del 20 de diciembre de 2012, “Council Conclusions On EU Relations With EFTA Countries” (2113th Transport, Telecommunications And Energy Council Meeting).
- Comunicado de prensa del Consejo de la UE del 6 de mayo de 2014 (No 9525/14).
- Comentario de Steve Peers en su *blog* de mayo de 2014, “What happens to British expatriates if the UK leaves the EU?”, disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.be/2014/05/what-happens-to-british-expatriates-if.html>
- Conclusiones del Consejo Europeo del 26 y 27 de junio de 2014 (EUCO 79/14). “Council conclusions on an homogeneous extended single market and EU relations with non-EU Western European countries”, 16 de diciembre de 2014.
- “Leaving the EU”, research paper of the House of Commons 13/42, 1º de julio de 2013.
- “The economic consequences of leaving the EU”, reporte final de la CER Commission on the UK and the EU single market, junio 2014.
- Pelkmans, Jacques y Philipp Böhler, *The EEA review and Liechtenstein’s integration strategy*, Center for European Policy Studies, 2013.
- “President Juncker’s mission letter to Frans Timmermans”, 1º de noviembre de 2014.
- “The EEA agreement and Norway’s other agreements with the EU (2012-2013)”, Norwegian Ministry of Foreign Affairs-Report to the Storting.
- Kühn Baca, Werner Miguel, “Reflexiones sobre una posible convergencia regional con la participación de la Comunidad Andina y el Mercosur-Lecciones de la experiencia integracionista europea” en *Política Internacional*, núm. 109, Revista de la Academia Diplomática del Perú, Lima, julio-septiembre 2013.