

POLLY R. POLAK: *EU Withdrawal As a Supranational Affair: The Case of Brexit*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2023, 306 págs.

El vocablo «Brexit» es el acrónimo de *Britain* o *British exit*, y se refiere al proceso de salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RU) como miembro de la Unión Europea (UE), retirada que ha concluido en una relación diferente del Reino Unido como tercer Estado con la UE y sus Estados miembros. El 23 de junio de 2016 se celebró un referendo en el RU y la opción de abandonar la UE triunfó por el 51,9% de los votos, contra el 48,1% por la permanencia. La decisión del pueblo británico llevó a la activación por vez primera del art. 50 del Tratado de la UE, en vigor desde 2009. Esta se produjo con el acto de Estado de RU de notificar su intención en marzo de 2017, lo que determinó dos años para negociar la salida y relación futura de RU con la UE, con períodos luego prorrogados. En un contexto de falta de precedentes y de incógnitas encerradas en la redacción del art. 50 TUE, el procedimiento finalmente fue el de negociar y adoptar esencialmente dos tratados sucesivos: un primer tratado de salida y, luego, un segundo tratado comercial de relación entre RU y la UE. Con el Brexit se ha consumado por vez primera la salida de un Estado de la Unión, con el consiguiente abandono del proyecto de integración europea de un gran país europeo singularmente relevante en las relaciones internacionales. El procedimiento de salida del art. 50 TUE contenía grandes enigmas que se han ido resolviendo. El proceso ha sido jurídica y políticamente muy confuso y se vio lastrado por la complejidad de los problemas políticos y judiciales internos británicos.

La doctora Polak, profesora permanente de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca, ha seguido desde el mismo referendo de 2016 el complejísimo proceso de retirada de la Unión Europea del Reino Unido. Su examen permanente de la negociación e incidencias jurídicas durante los más de cuatro años de la montaña rusa judicial y negociadora entre el Reino Unido y la UE le ha llevado a convertirse en una gran especialista en el proceso Brexit y, en general, en el marco jurídico internacional y europeo de la retirada de una organización internacional, particularmente de una tan especial como es la Unión Europea.

Este libro recoge su conocimiento y agudo análisis de esta experiencia, que ha llevado a la autora a afirmar tras el Brexit la existencia de un *Corpus Iuris* asentado de reglas y principios para la retirada de cualquier Estado de la Unión Europea en el futuro y que tiene consecuencias legales y políticas de todo orden en la vida de la UE. La autora pone en valor sus intenciones en la introducción:

It is true that at first glance withdrawing from the EU might seem an unrestricted sovereign right of the Member States. This book aims to question this simplistic assumption held by part of the doctrine through the comprehensive study of EU withdrawal and to prove that it is more accurate, especially in light of recent practice, to perceive EU withdrawal as a significantly restricted right whose exercise is heavily conditioned by the special features of the EU Treaties and the unparalleled binding nature of the membership that a given state might seek to leave behind [...] this study is the first to encompass and consolidate all of the most important legal and procedural restrictions that are placed on a Member State wishing to withdraw from this supranational organisation (pp. 2 y 3).

El libro se presenta con una potente estructura analítica y un planteamiento lógico de sistematización de la investigación: el marco de la retirada en la UE, el proceso de retirada y el resultado de la retirada de la Unión tras los dos acuerdos principales entre el RU y la UE.

La primera parte analiza el derecho de retirada o salida de esta organización internacional. El capítulo 1 estudia el contexto histórico y legal del derecho de retirada de la UE. Para ello se apoya en primer lugar en el marco del derecho internacional público, en el referente básico de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados, con especial incidencia en los arts. 62 y 56 de esta Convención. También extrae consecuencias de la preparación y redacción del art. 60 del Tratado Constitucional sobre la retirada voluntaria de la Unión y de experiencias con cierta similitud en el contexto comunitario. Todo ello lleva a la autora a afirmar que, debido a la especial naturaleza de la Unión, el derecho de retirada no ha sido nunca irrestricto, ya aún antes de la existencia del art. 50 TUE.

Por su parte, el capítulo 2 ya se centra en el derecho de retirada de la UE a la luz del Brexit, que ha constituido el primer caso de puesta en práctica de una salida o retiro de un Estado de la UE. Se analizan los procesos previos al referendo y la dinámica interna británica, con especial incidencia en los asuntos *Miller* y *Whightman*, que desarrollaron interesantes enfoques de las exigencias democráticas, tanto en el Estado que desea retirarse como en el seno de la Unión Europea, con el referente vital del art. 2 TUE. También interesan las consecuencias de la práctica del Brexit, el papel de la buena fe en la negociación del Tratado de Retirada luego de la notificación, a consecuencia del art. 4.3 TUE y del principio de cooperación leal.

En este contexto, la segunda parte de la obra se centra en la práctica del proceso de la retirada del Reino Unido. Para ello, en el capítulo 3 se expone el diseño de la UE para vehicular el proceso de retirada en el caso británico, con una interesante perspectiva sobre la posición negociadora de las instituciones europeas al marcar las reglas y fases del proceso de negociación. Los compara-

tivos de retirada de otras organizaciones internacionales son completamente inasimilables, pues el peculiar mecanismo UE necesitaba de interpretación para su desarrollo y aplicación durante la posterior negociación entre la UE y el Estado que notifica su retirada. La autora resume de esta forma el proceso de negociación UE-RU: «EU has exploited rules and process to create a complex withdrawal mechanism ex-novo based on the selection of a number of pressing issues which were then laid out in a strict negotiating mandate which precluded the withdrawing state from dealing with other matters until concessions to the EU were forthcoming» (p. 142). De forma que el RU al final de la negociación estaba muy alejado de las iniciales expectativas a las que aspiraba al notificar la retirada. Y todo como consecuencia del marco legal de la retirada y de la inteligente posición negociadora europea. En este contexto, en mi opinión, la sorprendente falta de estrategia, previsión y realismo de los negociadores británicos ha contrastado con la claridad y unidad de la posición negociadora de la UE, que ha demostrado flexibilidad y generosidad bajo el principio de realizar una retirada ordenada.

Ya en el capítulo 4 se trata el desarrollo de las negociaciones para una retirada ordenada, con estudio en particular de los derechos de los ciudadanos, las previsiones financieras y, en especial, el Protocolo sobre Irlanda del Norte, que, tras cambios en los planteamientos británicos, finalmente, como la autora señala, ha establecido que se continúen aplicando a Irlanda del Norte las reglas aduaneras y de mercado interior europeas, paradójicamente dentro del territorio del Estado británico.

La parte tercera se centra en el resultado de la retirada conforme a la experiencia Brexit y los dos tratados sucesivos entre la UE y el Reino Unido, como el Tratado de Retirada de 2020, que se analiza en el capítulo 5; en concreto, las implicaciones para el Tribunal de Justicia, los derechos de los ciudadanos y el sistema erigido de solución de diferencias, que en conjunto hacen pervivir la naturaleza del derecho de la Unión en la interpretación y aplicación de este acuerdo. El segundo tratado es el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido, que se aplica desde enero de 2021 y que establece la relación comercial (cubriendo áreas como comercio de bienes y servicios, contratación pública, energía, pesca, seguridad social, cooperación judicial en materia penal y participación en programas de la Unión). Este acuerdo se trata en el capítulo 6, con estudio de las fases negociadoras, el período transitorio y la situación poco ventajosa comercialmente en la que quedó Reino Unido. Como resume la doctora Polak: «In sum, following Brexit, if the UK wishes to continue benefitting from tariff and quota free access to the single market it has little option but to continue aligned with the EU's regulatory model», subrayando el condicionante jurídico UE que va a marcar la vida comercial pos-Brexit de Reino Unido.

Las conclusiones resumen las principales ideas, con este ambiciosa investigación sobre el caso de estudio de la retirada de un Estado miembro de la UE. La hipótesis de trabajo aparece confirmada: «Despite part of the doctrine defending a sovereign and unfettered right of the EU state to withdraw from the Union, withdrawal from this sui generis international organisation is in fact subject to important legal and procedural restrictions that stem from its special supranational nature and, more specifically, from certain of its unique supranational features» (p. 265).

El trabajo es muy riguroso, completo y convincente, y en sus análisis de detalle refleja un consistente fondo de derecho internacional público y de conocimiento de jurisprudencia nacional y europea. El estudio es muy coherente y, sorprendentemente, logra tratar de forma equilibrada las muy diferentes facetas doctrinales, legales y políticas del Brexit, con sus vericuetos judiciales y técnicas negociadoras, lo que lleva a la autora a resumir en pocas páginas aspectos técnicos verdaderamente complejos, como son, por ejemplo, el Protocolo para Irlanda del Norte o las vicisitudes judiciales de los asuntos *Miller* en RU y *Whitman* ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, poniendo de relieve que incluso una revocación de notificación de retirada está sujeta a condiciones y controles por la UE. El conjunto se encuentra bien asfaltado con deducciones y hallazgos originales que dan cohesión al argumento del libro.

Tal vez se echa en falta una mejor explicación de la estructura en la introducción, y particularmente una más detallada recapitulación de conclusiones, pues las tres páginas apenas recogen la riqueza y vibrante disección que la doctora Polak realiza de un fenómeno jurídico único, en su planteamiento de conjunto y en las principales ideas que aporta al final de cada capítulo. Se trata de aportaciones originales —como el papel de la cooperación leal *bona fides* o la importante idea-fuerza del respeto de derechos humanos y valores europeos en los planos internos e internacional, consecuencia del art. 2 TUE—, fruto del conocimiento de conjunto desde el mismo inicio con seguimiento apasionado de todas las enmarañadas temáticas vinculadas a la salida del Reino Unido. En fin, los hispanos siempre echamos de menos alguna referencia a la situación en la que queda Gibraltar, que precisa de un tratado específico entre RU y la UE, y que es objeto actualmente de una negociación trufada de simbolismos y de peculiaridades legales.

La retirada británica es un hito en la historia de la integración europea y un inopinado cruce de ordenamientos y de imprevistos fenómenos jurídicos de derecho interno y europeo, con consecuencias y ramificaciones de derecho internacional. Y es aquí, en este cruce de la experiencia del art. 50 TUE, donde la doctora Polly R. Polak ha sistematizado un *Corpus*

Juris y erigido numerosas consecuencias jurídicas y políticas para la Unión Europea y el derecho de las organizaciones internacionales. Su libro es ya de referencia, y su esfuerzo de codificar un *supranational affair* con el Brexit como caso de estudio es un logro académico y práctico sólido y de grandísima calidad.

Alejandro del Valle Gálvez
Universidad de Cádiz