

## LAS REPERCUSIONES DEL *BREXIT* SOBRE EL PROCESO DE PAZ DE IRLANDA DEL NORTE: CONSIDERACIONES PROVISIONALES\*

Pilar POZO SERRANO\*\*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA RELEVANCIA DE LA UE EN EL PROCESO DE PAZ DE IRLANDA DEL NORTE Y EN EL ACUERDO DEL VIERNES SANTO DE 1998.—2.1. La adhesión de Irlanda y del Reino Unido a las Comunidades Europeas y su influencia en la transformación del clima político.—2.1.1. La generación de un contexto político propicio para las negociaciones de paz.—2.1.2. Un impulso económico directo: el acceso a los fondos europeos.—2.1.3. Un impulso político indirecto.—2.2. El papel de la UE en el proceso de paz y en el Acuerdo del Viernes Santo.—2.2.1. La pertenencia del Reino Unido e Irlanda a la UE como premisa del Acuerdo.—2.2.2. Las referencias del Acuerdo de Viernes Santo a la UE.—2.2.3. La aplicación del Acuerdo de Viernes Santo.—3. LA INCIDENCIA DE LA CUESTIÓN NORIRLANDESA EN EL PROCESO DEL *BREXIT*.—3.1. El referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE.—3.2. La activación del art. 50 del TUE.—3.3. Las negociaciones sobre la retirada: etapas y posición de las partes sobre la cuestión de Irlanda del Norte.—3.3.1. Un proceso en fases.—3.3.2. La posición oficial de las partes respecto a Irlanda del Norte durante las negociaciones.—3.3.3. Las propuestas del Protocolo y del Protocolo revisado sobre Irlanda del Norte.—a) El Protocolo como cláusula de salvaguardia.—b) El Protocolo como solución específica.—4. CONCLUSIONES.

### 1. INTRODUCCIÓN

1. El 29 de octubre de 2019 el Consejo Europeo decidió prorrogar el plazo para la retirada de la Unión Europea (UE) por parte del Reino Unido, hasta el 31 de enero de 2020<sup>1</sup>. El fracaso de la última tentativa del gobierno

---

\* El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación DER2017-86861-R, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

\*\* Profesora titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales en la Universidad de Valencia ([pilar.pozo@uv.es](mailto:pilar.pozo@uv.es)). Todas las páginas *web* han sido consultadas por última vez el 25 de noviembre de 2019.

<sup>1</sup> Decisión (UE) 2019/1810, del Consejo Europeo de acuerdo con el Reino Unido, de 29 de octubre, mediante la que prorrogó el plazo para la retirada, *DOUE* L 278 I/1, de 30 de octubre de 2019. La Decisión mencionaba el derecho del RU a revocar la notificación de retirada (párr. 11). El Tribunal de Justicia había afirmado en la Sentencia de 10 de diciembre de 2018 sobre el asunto *Wightman*, que un Estado miembro podía revocar unilateralmente la notificación de retirada antes de la entrada en vigor

británico para obtener la aprobación parlamentaria del Acuerdo de retirada revisado, desembocó en la convocatoria de elecciones anticipadas el 12 de diciembre de 2019. El panorama parlamentario y el gobierno resultantes de los nuevos comicios determinarán el enfoque del *Brexit* en lo sucesivo<sup>2</sup>.

2. La activación por el Reino Unido del procedimiento previsto en el art. 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE) para retirarse de la UE ha creado una singular y compleja coyuntura para ambos. El hecho de que se haya considerado necesario prorrogar el plazo de retirada en tres ocasiones resulta revelador de la complejidad de un proceso con serias repercusiones tanto para el Reino Unido como para la Unión. El *Brexit* suscita una pluralidad de cuestiones relevantes desde la perspectiva del Derecho internacional. Este trabajo se centra en el problema que ha impedido que el Reino Unido abandonara la UE en el plazo previsto: las medidas de salvaguarda articuladas para evitar las eventuales repercusiones negativas del *Brexit* sobre Irlanda del Norte.

3. Cuando el Reino Unido abandone la UE, la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte se transformará en una frontera exterior de la Unión y en la única frontera terrestre del Reino Unido con un Estado miembro de la UE. Si no se acuerda una solución específica, la consecuencia natural de dicha transformación sería poner fin a la libertad de circulación de bienes y personas actualmente existente en la isla, alterando profundamente las condiciones económicas, sociales y políticas de Irlanda del Norte. La adhesión de Irlanda y del Reino Unido a las entonces Comunidades Europeas (CEE) facilitó en su momento el camino hacia el Acuerdo de Viernes Santo y ha sido después un factor crucial para sostener la difícil puesta en práctica del proceso de paz en Irlanda del Norte<sup>3</sup>. Durante la campaña previa al referéndum, sin embargo, el gobierno británico ignoró la relevancia que el *Brexit* podía tener para Irlanda del Norte. Con posterioridad pareció infravalorar la importancia que la UE atribuiría a esta cuestión en las negociaciones sobre el Acuerdo de retirada<sup>4</sup>. Finalmente, el Protocolo sobre Irlanda del Norte fue el principal obstáculo para la aprobación parlamentaria del Acuerdo de retirada negociado por May. Tras la dimisión de la

---

del acuerdo de retirada o, en su defecto, de la expiración del plazo señalado para la misma. Véase, Tribunal de Justicia, As. C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, apartado 75.

<sup>2</sup> El artículo se cerró antes de las elecciones del 12 de diciembre de 2019, añadiéndose una breve consideración antes de enviar las pruebas a imprenta. Ante la mayoría absoluta obtenida por el Partido Conservador, cabe esperar que el 1 de febrero de 2020 se haya producido el *Brexit* sin acuerdo, sobre las relaciones futuras antes de que termine el periodo transitorio, el 31 de diciembre de 2020. Aunque el plazo es susceptible de una prórroga, de uno o dos años, el programa electoral del Partido Conservador se comprometía a no ampliarlo. Surgiría así de nuevo la posibilidad de un *Brexit* sin acuerdo, sobre las relaciones futuras en esta ocasión. Si en numerosos ámbitos las consecuencias serían las mismas que las que hubiera comportado la inexistencia de un Acuerdo de retirada, en Irlanda del Norte, por el contrario, resultaría aplicable el régimen del Protocolo específico incluido en el Acuerdo de retirada.

<sup>3</sup> STEVENSON, J., «Does Brexit Threaten Peace in Northern Ireland?», *Survival*, vol. 59, 2017, núm. 3, pp. 111-128, esp. p. 111.

<sup>4</sup> LUDLOW, N. P., «Did We Ever Really Understand How the EU Works? The Brexit Negotiations and What They Say about Britain's Misunderstanding of the EU», *Diplomatica*, vol. 1, 2019, pp. 94-103, esp. p. 99.

primera ministra, la suerte del texto renegociado con la UE por su sucesor, Boris Johnson, dependerá de los resultados de las elecciones generales de 12 de diciembre.

4. Este artículo desarrolla dos grandes líneas de trabajo. En primer lugar, analiza la influencia, directa e indirecta, de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte, en la configuración del clima para las negociaciones, en el texto del Acuerdo del Viernes Santo y en su posterior proceso de aplicación. El análisis revela la imbricación de la UE en numerosas dimensiones del proceso de paz y, en este sentido, demuestra la vigencia de la finalidad primordial y originaria de la UE como proyecto de paz. En segundo lugar, el artículo aborda la incidencia directa del problema norirlandés en el proceso del *Brexit*. El análisis se centra esencialmente en la dimensión internacional del *Brexit*, la negociación y contenido del Acuerdo, aunque también aborda algunos aspectos constitucionales del Reino Unido de particular relevancia para el objeto de estudio. En efecto, el proceso de retirada de la UE está planteando complejos desafíos para el sistema constitucional británico, en sí mismo considerado y en su interacción con las normas de la UE y del Derecho internacional. Algunos de ellos, como se verá, han desembocado en recursos interpuestos ante diferentes instancias judiciales, centrales y regionales, del Reino Unido y ante el Tribunal de Justicia de la UE.

## **2. LA RELEVANCIA DE LA UE EN EL PROCESO DE PAZ DE IRLANDA DEL NORTE Y EN EL ACUERDO DEL VIERNES SANTO DE 1998**

5. La Declaración Schuman había anticipado que la creación de una solidaridad económica de hecho entre los Estados determinaría que cualquier guerra entre los mismos resultase no solo impensable, sino materialmente imposible<sup>5</sup>. Concebida como un proyecto de paz, la integración en la UE facilitó igualmente la mejora, progresiva pero sustancial, de la relación entre Irlanda y el Reino Unido, y sirvió para impulsar el avance de las partes implicadas en el conflicto de Irlanda del Norte hacia el proceso de paz.

### **2.1. La adhesión de Irlanda y del Reino Unido a las Comunidades Europeas y su influencia en la transformación del clima político**

6. La función desempeñada por la UE en el proceso de paz norirlandés ha sido objeto de valoraciones divergentes en el ámbito doctrinal. Algunos autores equiparan su papel al de mero espectador mientras otros consideran que la UE ha sido un agente transformador de las relaciones entre los dos

---

<sup>5</sup> Declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950, texto disponible en <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declarations>.

Estados, así como entre las dos comunidades concernidas<sup>6</sup>. A partir de los acuerdos y documentos de diferente naturaleza adoptados por el Reino Unido e Irlanda y de las actuaciones y normas de la UE, es posible discernir la relevancia de la Unión en varias esferas del proceso de paz.

### 2.1.1. *La generación de un contexto político propicio para las negociaciones de paz*

7. Factores de distinta índole, geográficos, históricos y culturales, han contribuido a generar una relación singular entre el Reino Unido e Irlanda, de marcada asimetría y no siempre cordial<sup>7</sup>. La aspiración de Irlanda a la unidad de la isla, consagrada constitucionalmente, y la historia previa de dominación colonial habían generado entre ambos países una relación de desconfianza mutua<sup>8</sup>. La adhesión simultánea del Reino Unido y de Irlanda a las CCEE en 1973<sup>9</sup>, disminuyó la asimetría existente entre ambos y originó una nueva relación definida por la igualdad formal y la interdependencia derivadas de su común condición de Estados miembros de las Comunidades<sup>10</sup>. Este contexto facilitó la paulatina superación de la barrera psicológica que había obstaculizado los contactos diplomáticos entre ambos países y permitió sentar los cimientos del proceso de paz<sup>11</sup>. Las CCEE constituían un foro de encuentro informal entre los representantes políticos de ambos países y garantizaban un canal de comunicación permanente cuando sus relaciones atravesaban momentos de crisis<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Véase una selección de autores en LAFFAN, B., *Ireland, Britain, Northern Ireland and the European Dimension*, Working Papers in British-Irish Studies, núm. 27, Institute for British-Irish Studies, University College Dublin, 2003, p. 6.

<sup>7</sup> Mediante la *Government of Ireland Act* de 1920, el gobierno británico operó la partición de Irlanda en dos circunscripciones, Irlanda del Norte e Irlanda del Sur, dotadas de gobierno y parlamento propios. La solución no logró resolver la «cuestión nacional» irlandesa y en 1918 se produjo un levantamiento en los condados del sur. El Tratado anglo-irlandés de 6 de diciembre de 1921 puso fin al conflicto y creó el Estado libre de Irlanda, reconociendo a Irlanda del Norte el derecho a retirarse del Estado irlandés y reintegrarse en el Reino Unido. Derecho que fue efectivamente ejercitado por Irlanda del Norte, dando lugar a la división de la isla. La progresiva implantación de controles aduaneros entre Irlanda e Irlanda del Norte afectó gravemente a las actividades económicas de las comunidades fronterizas y a sus modos de vida. La creación de una Zona de viaje común entre el Reino Unido e Irlanda en 1923, suavizó la situación al permitir a los nacionales de ambos países viajar o residir en el territorio del otro. El nuevo Estado irlandés no alcanzó plena soberanía hasta su proclamación como República de Irlanda, en 1949, año en que abandonó la Commonwealth (HAYWARD, K., «The pivotal position of the Irish border in the UK's withdrawal from the European Union», *Space and Polity*, vol. 22, 2018, núm. 2, pp. 238-254, esp. pp. 242-243).

<sup>8</sup> HOUSE OF COMMONS, Northern Ireland Affairs Committee, *The land border between Northern Ireland and Ireland*, Second Report of Session 2017-19, HC 329, 16 de marzo de 2018, p. 12.

<sup>9</sup> El Tratado de adhesión y el Acta relativa a las condiciones de la adhesión a las CCEE fueron firmados el 22 de enero de 1972 (*JOCE* L 73, de 27 de marzo de 1972) y entraron en vigor el 1 de enero de 1973.

<sup>10</sup> LAFFAN, B., *op. cit.*, nota 6, p. 2.

<sup>11</sup> HOUSE OF LORDS, European Union Committee, *Brexit: UK-Irish Relations*, HL Paper 76, 12 de diciembre de 2016, par. 170-172.

<sup>12</sup> LAFFAN, B., *op. cit.*, nota 6, p. 5.

8. Durante la etapa de confrontación violenta, el Reino Unido había reforzado la seguridad de la frontera estableciendo numerosos puntos de control y torres de vigilancia, con presencia militar o policial<sup>13</sup>. Tras la adhesión del Reino Unido e Irlanda a las CCEE, la paulatina eliminación de los derechos de aduana y la implantación de las libertades de circulación comunitarias condujo a un incremento de la actividad transfronteriza. La frontera perdía importancia como barrera económica y aduanera, disminuyendo igualmente su visibilidad y rigidez<sup>14</sup>. La creación del mercado único en 1993 supuso un paso adicional en la supresión de obstáculos al comercio transfronterizo<sup>15</sup>.

9. La adhesión a las CCEE no logró eliminar las divisiones entre las dos comunidades de Irlanda del Norte, pero contribuyó a reducir las tensiones<sup>16</sup>. El referéndum sobre el *Brexit* y la activación del procedimiento para la retirada han suscitado preocupación por la posible reaparición de controles fronterizos, por las eventuales repercusiones de la retirada sobre la Zona de viaje común, así como la percepción de que Irlanda del Norte será sacada de la UE en contra de la voluntad de la mayoría de la población, que votó a favor de la permanencia<sup>17</sup>.

### 2.1.2. *Un impulso económico directo: el acceso a los fondos europeos*

10. Con el ingreso en las CCEE, Irlanda del Norte del Norte experimentó una serie de beneficios económicos de distinto orden. En primer lugar, la mejora sustancial de las condiciones de los intercambios económicos a través de la frontera norirlandesa. En segundo lugar, Irlanda del Norte pasó a beneficiarse de la política comunitaria de cohesión social y económica, principalmente a través de los fondos estructurales. Calificada por la Comisión como región prioritaria en la Comunicación al Consejo sobre orientaciones en materia de política regional, de junio de 1977, Irlanda del Norte pudo recibir subvenciones de los Fondos estructurales reservados para las regiones más desfavorecidas. La región recibió igualmente financiación a través

<sup>13</sup> HAYWARD, K., *op. cit.*, nota 7, p. 243.

<sup>14</sup> John Hume, líder del Partido Laborista Socialdemócrata de Irlanda del Norte, había destacado que la «Europa de las regiones» llevaría a que la frontera irlandesa, al igual que cualquier otra frontera en Europa, tuviera el mismo valor que una frontera entre provincias (citado en STEVENSON, J., *op. cit.*, nota 3, p. 112).

<sup>15</sup> HAYWARD, K. y MURPHY, M. C., «The EU's Influence on the Peace Process and Agreement in Northern Ireland in Light of Brexit», *Ethnopolitics*, vol. 17, 2018, núm. 3, pp. 276-291, esp. p. 279, y BURKE, E., «Who Will Speak for Northern Ireland?», *The RUSI Journal*, vol. 161, 2016, p. 7.

<sup>16</sup> DOYLE, J. y CONNOLLY, E., «The Effects of Brexit on the Good Friday Agreement and the Northern Ireland Peace Process», en BACIU, C. A. y DOYLE, J. (eds.), *Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe*, Springer, 2019, pp. 79-95, esp. p. 81. La necesidad de defender los intereses de Irlanda del Norte ante Bruselas, de hecho, daría lugar a la cooperación entre los partidos nacionalistas y unionistas para determinadas iniciativas [Comisión de las Comunidades Europeas, *Programa de Apoyo Especial para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte*, Comunicación de la Comisión al Consejo al Parlamento Europeo COM (94) 607 final, Bruselas, 7 de diciembre de 1994, p. 3].

<sup>17</sup> HOUSE OF LORDS, *op. cit.*, nota 11, par. 176.

de otras políticas comunitarias, así como de programas para fomentar la inversión y el desarrollo industrial<sup>18</sup>. Por último, tras la tregua declarada en 1994 por los grupos paramilitares, el Consejo aprobó un paquete de ayuda financiera específico, «con impacto inmediato y duradero sobre el terreno» y de carácter «plurianual, general y complementario a las políticas actuales de los fondos estructurales». Se sentaban así las bases para la puesta en marcha del Programa PEACE, un programa de cooperación transfronteriza entre el Reino Unido e Irlanda que tenía por objetivo contribuir a la paz e impulsar la cohesión y la reconciliación de las comunidades implicadas en el conflicto, así como su estabilidad económica y social<sup>19</sup>. Tras la conclusión de este primer programa especial, en 1999, el Consejo lo fue prorrogando hasta la edición vigente en la actualidad, el Programa PEACE IV, para el periodo 2014-2020<sup>20</sup>.

11. Irlanda del Norte es la región del Reino Unido que depende en mayor medida de los recursos financieros de la UE y, por consiguiente, la que se verá afectada en mayor medida por el *Brexit*. Por este motivo, la Comisión ha propuesto continuar respaldando la cooperación norte-sur en la isla, durante el marco financiero 2021-2027, mediante un nuevo programa transfronterizo (Peace Plus), que sería una prolongación de los programas anteriores PEACE e INTERREG<sup>21</sup>. Asimismo, en previsión de un eventual *Brexit* sin acuerdo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un reglamento con el fin de garantizar la continuidad del programa PEACE IV hasta final de 2020<sup>22</sup>.

### 2.1.3. *Un impulso político indirecto*

12. La adhesión conjunta de Reino Unido e Irlanda a las Comunidades generó en Irlanda, y en el sector nacionalista de Irlanda del Norte, la expectativa de que la integración europea promovería por sí misma la unidad irlandesa<sup>23</sup>. Los partidos nacionalistas norirlandeses desarrollaron

<sup>18</sup> COM (94) 607 final, pp. 6-7 y 64. La reforma de los fondos estructurales de 1988, retuvo esta condición incluyéndola entre las regiones consideradas «Objetivo I», categoría en la que permaneció hasta 1999 (HAYWARD, K. y MURPHY, M. C., *op. cit.*, nota 15, p. 279).

<sup>19</sup> Véase COM (94) 607 final, p. 7. Los destinatarios de los fondos eran Irlanda del Norte y los seis condados de Irlanda limítrofes con Irlanda del Norte.

<sup>20</sup> El cuarto programa PEACE, ha sido establecido mediante el Reglamento (UE) 1303/2013, de 17 de diciembre, y el Reglamento (UE) 1299/2013, de 17 de diciembre. Una visión sintética del Programa PEACE puede consultarse en «El programa PEACE para Irlanda del Norte», disponible en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/102/northern-ireland-peace-programme>.

<sup>21</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, COM (2018) 375 final, de 25 de mayo, par. 66.

<sup>22</sup> Reglamento (UE) 2019/491, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo, DO L 85 I, de 27 de marzo de 2019, p. 1-4.

<sup>23</sup> LAFFAN, B., *op. cit.*, nota 6, p. 5.

varias iniciativas para implicar a diferentes instituciones de la UE en la gestión del conflicto o en el gobierno de Irlanda del Norte<sup>24</sup>. La UE subrayó su voluntad de contribuir en el proceso hacia la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte, aunque sin una implicación política directa en lo que consideraba un asunto exclusivamente interno del Reino Unido<sup>25</sup>. Las sucesivas propuestas presentadas por los eurodiputados nacionalistas en el Parlamento Europeo no consiguieron obtener la resolución que pretendían, pero sí motivaron que el Parlamento Europeo solicitara un informe sobre la situación en Irlanda del Norte, el informe Haagerup<sup>26</sup>.

13. Desde la perspectiva política, la conclusión más destacable del informe fue la referencia a la necesidad de una dimensión anglo-irlandesa en el proceso de paz<sup>27</sup>. En realidad, se trataba de un enfoque ya contemplado por el gobierno británico en documentos anteriores<sup>28</sup>, pero que el informe Haagerup contribuyó a revitalizar. Las iniciativas posteriores al Informe incorporaron el enfoque conjunto anglo-irlandés al mismo tiempo que dejaban constancia de la relevancia de la UE en el progreso de las negociaciones de paz. La UE, por su parte, mostró su respaldo a los sucesivos acuerdos políticos adoptados por el Reino Unido e Irlanda. Entre ellos cabe destacar la Declaración de Downing Street de 1993, firmada por los primeros ministros del Reino Unido y de Irlanda<sup>29</sup>, que remitía explícitamente la cuestión de la soberanía norirlandesa a la decisión de la población de Irlanda del Norte. La medida facilitó la proclamación de las treguas por parte del IRA y de las fuerzas unionistas de 1994<sup>30</sup>, así como las posteriores negociaciones para un acuerdo de paz.

<sup>24</sup> En 1992, por ejemplo, el Partido Laborista Socialdemócrata norirlandés propuso la creación de una comisión de gobierno para Irlanda del Norte compuesta por seis miembros, uno de los cuales debía ser nombrado por la Comisión Europea. La propuesta fracasó, y no obtuvo el respaldo de la Comisión (TEAGUE, P., «The European Union and the Irish Peace Process», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, 1996, núm. 4, pp. 549-570, esp. p. 554).

<sup>25</sup> KENNEDY, D., «Politics of north-south relations in post-partition Ireland», en ROCHE, P. J. y BARTON, B., *The Northern Ireland Question: Nationalism, Unionism and Partition*, 2.<sup>a</sup> ed., Kent, Wordsworth Publishing, 2012.

<sup>26</sup> *Report Drawn up on Behalf of the Political Affairs Committee on the Situation in Northern Ireland*, Relator N. J. Haagerup, European Parliament Working Document 1-1526/83 (*Informe Haagerup*), 9 de marzo de 1984.

<sup>27</sup> *Informe Haagerup*, op. cit., nota 26, Conclusión 5, pp. 72-74. El Informe invitaba a Irlanda y al Reino Unido a incrementar su cooperación mutua no solo en cuestiones de seguridad sino también para «usar su influencia en las dos comunidades de Irlanda del Norte con el fin de establecer un sistema político basado en una participación equitativa en las responsabilidades de gobierno, acomodando las identidades de las dos tradiciones, confirmando así los ideales y el concepto de tolerancia a las minorías practicados en los dos países y en otros Estados miembros» (p. 9).

<sup>28</sup> *The future of Northern Ireland. A Paper for Discussion* (1972), también en el libro blanco *Northern Ireland: Constitutional Proposals* (1973). Un extracto de las principales propuestas de ambos documentos puede consultarse en la web *Conflict Archive on the Internet*, <https://cain.ulster.ac.uk/hmsoc/cmd5259.htm>.

<sup>29</sup> *The Joint Declaration of 15 December 1993* (Downing Street Declaration), par. 3. Disponible en <https://cain.ulster.ac.uk/events/peace/docs/dsd151293.htm>.

<sup>30</sup> STEVENSON, J., op. cit., nota 3, p. 113.

## 2.2. El papel de la UE en el proceso de paz y en el Acuerdo del Viernes Santo

14. El Acuerdo de Viernes Santo, de 10 de abril de 1998, puso fin a décadas de violencia en Irlanda del Norte y propuso un esquema para la reconciliación entre las partes en el marco de instituciones democráticas. El Acuerdo consta de dos instrumentos estrechamente interrelacionados. Por un lado, el Acuerdo multilateral firmado por ambos gobiernos y por la mayoría de los partidos políticos más representativos de Irlanda del Norte, salvo el Partido Unionista Democrático (DUP) que, tras participar a lo largo de las negociaciones, se negó a intervenir en las últimas etapas y aprobar el Acuerdo<sup>31</sup>. Por otro lado, un tratado internacional entre el Reino Unido e Irlanda (en lo sucesivo Acuerdo anglo-irlandés)<sup>32</sup>. El Acuerdo multilateral tenía que ser sometido a la aprobación del conjunto de la población de la isla mediante la celebración de referéndums separados, en Irlanda e Irlanda del Norte, el 22 de mayo de 1998<sup>33</sup>. Los resultados de la votación mostraron el amplio apoyo de la población de ambas partes de la isla<sup>34</sup> y conferían a la solución propuesta en el Acuerdo una legitimidad reforzada<sup>35</sup>.

### 2.2.1. La pertenencia del Reino Unido e Irlanda a la UE como premisa del Acuerdo

15. Cuando el Acuerdo del Viernes Santo fue concluido se daba por sujeta la pertenencia del Reino Unido e Irlanda a la UE. Esa realidad configuraba el contexto tenido en cuenta por las partes para la aplicación del Acuerdo: definía un marco sin el cual resultaría complicado el funcionamiento de algunas disposiciones.

16. Más que proponer una solución definitiva, el Acuerdo multilateral estableció un esquema de reparto de poderes e institucionalizó un proceso de paz que dejaba la puerta abierta a la eventual unificación de la isla. Los gobiernos británico e irlandés se comprometían a reconocer la legitimidad del estatuto escogido por la mayoría de la población de Irlanda del Norte, fuera

<sup>31</sup> *Agreement reached in the multiparty negotiations*, disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement>.

<sup>32</sup> *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland*, de 10 de abril de 1998, disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement>.

<sup>33</sup> Acuerdo multilateral, «Vigencia, aplicación y revisión», apdo. 2.

<sup>34</sup> En Irlanda del Norte, el acuerdo obtuvo el respaldo del 71,12 por 100 de la población, con una participación en la votación del 81,1 por 100. En Irlanda, con un volumen de participación considerablemente inferior, del 56,3 por 100, el Acuerdo obtuvo el voto favorable del 94,39 por 100 (Rocco, C., *El acuerdo de Viernes Santo y los derechos humanos*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Bilbao, Universidad de Deusto, 2007, p. 16).

<sup>35</sup> BASSET, M. y HARVEY, C., *The Future of Our Shared Island: A Paper on The Logistical and Legal Questions Surrounding Referendums on Irish Unity*, Research Report, febrero de 2019, p. 3. Texto disponible en <https://brexitlawni.org/assets/uploads/Our-Shared-Island-A-Paper-on-Unity-CCG-2019.pdf>.

continuar perteneciendo al Reino Unido (situación existente en el momento de firmar el Acuerdo multilateral)<sup>36</sup> o formar parte de una Irlanda unificada. Si en el futuro la población de Irlanda del Norte se manifestara mayoritariamente en favor de la segunda opción, la unificación de Irlanda exigiría el ejercicio del derecho de libre determinación de la población irlandesa sobre la base del consentimiento libre y concurrente del Norte y el Sur<sup>37</sup>. El derecho de autodeterminación requería, por tanto, la realización de referéndums separados en cada parte de la isla. La operatividad de este compromiso requería que Gran Bretaña e Irlanda modificaran sus disposiciones constitucionales relativas a la soberanía en Irlanda del Norte, y el Acuerdo multilateral recoge la obligación asumida por ambos gobiernos en ese sentido<sup>38</sup>.

17. El reconocimiento de la legitimidad de las dos identidades y aspiraciones nacionales presentes en la población de Irlanda del Norte constituye un elemento central del Acuerdo de Viernes Santo<sup>39</sup>. Otros dos elementos del Acuerdo, estrechamente vinculados al anterior, presentan particular relevancia en el ámbito de este trabajo. En primer lugar, la obligación del Estado responsable de la soberanía sobre Irlanda del Norte de ejercer sus competencias de modo imparcial, sobre la base del «pleno respeto e igualdad [...] y de un tratamiento justo e igual de la identidad, *ethos*, y aspiraciones de ambas comunidades»<sup>40</sup>. En segundo lugar, el reconocimiento a toda la población norirlandesa de un derecho de nacimiento en virtud del cual pueden elegir la nacionalidad irlandesa, británica, o ambas, derecho que no puede resultar afectado por un eventual cambio de estatuto de Irlanda del Norte<sup>41</sup>.

18. Mediante la conclusión del Acuerdo anglo-irlandés, el Reino Unido e Irlanda dotaron de fuerza vinculante a los compromisos asumidos en el Acuerdo multilateral relativos al estatuto constitucional de Irlanda del Norte<sup>42</sup> y a la aplicación de los demás elementos del Acuerdo<sup>43</sup>. Por parte del Reino Unido, la *Northern Ireland Act 1998*, afirmó que Irlanda del Norte en su totalidad era parte del Reino Unido y seguiría siéndolo mientras la mayoría de la población no expresara la voluntad de pasar a depender de Irlanda en un referéndum convocado a tal efecto<sup>44</sup>. Por parte de Irlanda, los arts. 2 y 3

<sup>36</sup> Acuerdo multilateral, «Cuestiones constitucionales», apdo. 1.iii).

<sup>37</sup> *Ibid.*, apdo. 1.ii).

<sup>38</sup> *Ibid.*, apdo. 2, que incorpora sendos proyectos para la modificación de la legislación del Reino Unido relativa al estatuto constitucional de Irlanda del Norte (Anexo A) y de la Constitución de Irlanda (Anexo B).

<sup>39</sup> En este sentido, BASSET, M. y HARVEY, C., *op. cit.*, nota 35, p. 10.

<sup>40</sup> Acuerdo multilateral, «Cuestiones Constitucionales», apdo. 1.v).

<sup>41</sup> *Ibid.*, apdo. 1.vi).

<sup>42</sup> El art. 1.1 reproduce literalmente las disposiciones sobre las cuestiones constitucionales del Acuerdo multilateral.

<sup>43</sup> El art. 2 del Acuerdo enuncia la obligación de establecer, inmediatamente después de su entrada en vigor, las principales instituciones previstas en el Acuerdo multilateral: el Consejo ministerial Norte-Sur; el Consejo británico-irlandés; la Conferencia intergubernamental británico-irlandesa y los órganos ejecutivos contemplados en el apdo. 9.ii) de la «Sección dos» del Acuerdo multilateral.

<sup>44</sup> Véase el art. 1, *Northern Ireland Act 1998*, disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47>.

de la Constitución irlandesa fueron modificados, quedando suprimida la reivindicación de la soberanía territorial sobre la totalidad de la isla.

19. En este ámbito, la común pertenencia del Reino Unido y de Irlanda a la UE, como realidad que subyace y modula el proceso en su conjunto, fue un factor clave para «convertir esta superposición de una sola nación multicultural sobre dos entidades soberanas separadas en un compromiso psicológicamente sostenible»<sup>45</sup>.

### 2.2.2. *Las referencias del Acuerdo de Viernes Santo a la UE*

20. El Acuerdo de Viernes Santo contiene referencias expresas a la UE en varios ámbitos. El Acuerdo anglo-irlandés solo menciona genéricamente, en el preámbulo, la voluntad de ambos Estados de seguir desarrollando la relación existente entre sus pueblos y su cooperación como países vecinos y miembros de la UE (párr. 3).

21. El Acuerdo multilateral, por su parte, contiene referencias a la UE en tres áreas diferentes y con un alcance más definido. En primer lugar, al abordar las relaciones de la Asamblea con el gobierno del Reino Unido, señala que deberán acordarse términos para permitir una coordinación efectiva y la participación de los representantes de Irlanda del Norte en la elaboración de políticas nacionales, incluidos los ámbitos relacionados con la UE<sup>46</sup>. En segundo lugar, establece que el Consejo Ministerial Norte/Sur deberá considerar la eventual dimensión europea de los asuntos que trata, incluida la aplicación de políticas y programas de la UE, o las propuestas en el marco de la UE<sup>47</sup>, y que su posición debía ser representada convenientemente en las reuniones de la UE<sup>48</sup>. En tercer lugar, incluye en el ámbito de competencias del Consejo británico-irlandés los posibles enfoques a cuestiones relativas a la UE<sup>49</sup>.

22. La común pertenencia del Reino Unido e Irlanda a la UE, en definitiva, repercutió positivamente en el proceso de paz norirlandés. Por un lado, la financiación mediante programas y políticas de diversa naturaleza, así como el desarrollo del comercio y la cooperación transfronteriza dentro de la isla de Irlanda, tuvieron un impacto material innegable<sup>50</sup>. Por otro lado, la UE

<sup>45</sup> STEVENSON, J., *op. cit.*, nota 3, p. 112. En el mismo sentido, WRIGHT, N., «Brexit and Ireland. Collateral Damage?», en MARTILL, B. y STAIGER, U. (eds.), *Brexit and Beyond. Rethinking the Futures of Europe*, Londres, UCL Press, 2018, pp. 105-113, esp. p. 109.

<sup>46</sup> Acuerdo multilateral, «Sección una», Instituciones democráticas de Irlanda del Norte, apdo. 31.

<sup>47</sup> Acuerdo multilateral, «Sección dos», Consejo Ministerial Norte/Sur, apdo. 17. En disposiciones anteriores se había señalado que el Consejo se reuniría en el formato adecuado para considerar cuestiones intersectoriales, incluidas las cuestiones referidas a la UE [apdo. 3.iii].

<sup>48</sup> Acuerdo multilateral, «Sección dos», Consejo Ministerial Norte/Sur, apdo. 17. Esta sección del Acuerdo incorpora un Anexo con una enumeración, no exhaustiva, de ámbitos de cooperación Norte/Sur, entre los que figuran la discusión sobre programas relevantes de la UE (Anexo, apdo. 8).

<sup>49</sup> Acuerdo multilateral, «Sección tres», Consejo británico-irlandés, apdo. 5.

<sup>50</sup> Parlamento Europeo, *UK Withdrawal («Brexit») and the Good Friday Agreement*, Study for the Constitutional Affairs Committee, noviembre de 2017, pp. 22-25.

desplegó una influencia indirecta, aunque no por ello menos eficaz, sirviendo como foro de encuentro de ambos países, como ejemplo en la práctica de las relaciones intergubernamentales y como modelo de integración<sup>51</sup>. Desde esta perspectiva, la UE fue un catalizador para la normalización de las relaciones entre el Reino Unido e Irlanda<sup>52</sup>. Se podría concluir, con Katy Hayward, que es el proceso de integración europea en sí mismo el que ha posibilitado la cooperación a través de fronteras ideológicas, políticas y territoriales, al proporcionar un efectivo modelo de cooperación intergubernamental que funciona en una pluralidad de niveles<sup>53</sup>.

### 2.2.3. *La aplicación del Acuerdo de Viernes Santo*

23. La UE ha contribuido directa e indirectamente a la transformación política experimentada por Irlanda del Norte desde la conclusión del Acuerdo de Viernes Santo. Su marco institucional y normativo proporcionó un entorno propicio que permitió abordar aspectos particularmente problemáticos como la reforma de la justicia y la policía, o las políticas de igualdad y de derechos humanos<sup>54</sup>. Un papel calificado de «intangible» por Enda Kenny, ex Primer Ministro de Irlanda, pero esencial para el avance y la estabilidad del proceso<sup>55</sup>.

24. Sin embargo, la aplicación del Acuerdo resulta compleja y el grado de satisfacción de sus objetivos ha sido desigual. Consiguió poner fin a la violencia y ha sido valorado generalmente como un éxito desde esta perspectiva<sup>56</sup>. Menos satisfactorio es el grado de cumplimiento de los objetivos relativos a la reconciliación e integración social. Las dificultades para poner en funcionamiento las instituciones previstas en el Acuerdo y para llevar a cabo el proceso de reforma del sistema político norirlandés, ponen de manifiesto la persistencia del conflicto político y de la división entre las dos comunidades. El Partido Unionista Democrático (DUP), contrario al acuerdo de paz, se ha convertido en el partido unionista mayoritario desde 2003. El Sinn Féin es el partido nacionalista irlandés con mayor representación. El Ejecutivo dominado por estos dos partidos funcionó relativamente bien entre 2007 y 2016<sup>57</sup>. A partir de esta fecha las divergencias respecto a temas como la revisión del legado del conflicto o el reconocimiento del

<sup>51</sup> LAFFAN, B., *op. cit.*, nota 6, p. 10.

<sup>52</sup> HAYWARD, K. y MURPHY, M. C., *op. cit.*, nota 15, pp. 278-279.

<sup>53</sup> HAYWARD, K., *op. cit.*, nota 7, p. 244.

<sup>54</sup> WRIGHT, N., *op. cit.*, nota 45, p. 107.

<sup>55</sup> FLANAGAN, C., *British-Irish Relations: Implications of a Possible Brexit*, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, 7 de septiembre de 2015, disponible en <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/fielddocument/08092015BritishIrish.pdf>.

<sup>56</sup> O'KANE, E. y DIXON, P., «The Northern Irish Peace Process: Political Issues and Controversies», en ARMSTRONG, I., HERBERT, D. y MUSTAD, J. (eds.), *The Legacy of the Good Friday Agreement*, Londres, Palgrave Studies in Compromise after Conflict, 2019, pp. 15-33, esp. pp. 17 y 23.

<sup>57</sup> DOYLE, J. y CONNOLLY, E., *op. cit.*, nota 16, p. 83.

gaélico como lenguaje oficial, generaron tensiones que se vieron agudizadas con la entrada en escena del *Brexit*<sup>58</sup>. El DUP y el Sinn Féin asumieron posiciones opuestas: el primero promovió el voto en favor de la salida de la UE y el Sinn Féin en favor de la permanencia, no sin cierta incoherencia interna en ambos casos<sup>59</sup>.

25. La dimisión en enero de 2017 del Viceprimer Ministro McGuinness, del Sinn Féin determinó la convocatoria de elecciones anticipadas<sup>60</sup>. En los comicios celebrados el 2 de marzo de 2017, el DUP y el Sinn Féin fueron nuevamente las fuerzas políticas más votadas, pero se había operado una transformación significativa del panorama político. El avance del Sinn Féin y el retroceso del DUP colocaron al partido nacionalista a un solo escaño de diferencia. El DUP seguía siendo el partido más votado, pero había perdido la capacidad de bloqueo parlamentario y, con ella, la posibilidad de vetar iniciativas introducidas por los partidos nacionalistas<sup>61</sup>. Otro aspecto digno de mención es que, por primera vez desde la creación de la Asamblea, las fuerzas unionistas no disponían de mayoría absoluta<sup>62</sup>.

26. La confrontación entre los dos partidos mayoritarios se tradujo nuevamente en la imposibilidad de formar un ejecutivo y condujo a la instauración del gobierno directo de Irlanda del Norte por poder central. Irlanda del Norte ha estado sujeta desde entonces al gobierno directo de Londres y ha

<sup>58</sup> O'KANE, E. y DIXON, P., *op. cit.*, nota 56, pp. 27-28.

<sup>59</sup> Entre las contradicciones más llamativas, Edward Burke apunta cómo la líder del DUP y Primera Ministra de Irlanda del Norte, Arlene Foster, hizo campaña a favor de la salida del Reino Unido a pesar de haber señalado que el acceso a los programas de financiación de la UE revestía una importancia crucial para Irlanda del Norte. En el caso del Sinn Féin, el respaldo a la permanencia del Reino Unido en la Unión contrastaba con su posición euroescéptica en la esfera política irlandesa, resultando particularmente significativa su campaña contraria al Tratado de Lisboa en el referéndum de Irlanda. Véase BURKE, E., *op. cit.*, nota 15, p. 5.

<sup>60</sup> Con la finalidad de garantizar la participación de las dos comunidades en el gobierno de Irlanda del Norte, el Acuerdo multilateral de 1998 diseña un esquema peculiar para la adopción por la Asamblea de decisiones «importantes». Los miembros de la Asamblea deben identificarse políticamente como nacionalistas, unionistas u «otro» a efectos de contabilizar el respaldo inter-comunitario en las votaciones de la Asamblea (Acuerdo multilateral, «Sección una», apdo. 6). Para asegurar que las decisiones en materias importantes (entre otras, la elección del primer ministro y del viceprimer ministro) se adoptan sobre una base inter-comunitaria, el Acuerdo establece que sean aprobadas mediante un sistema de «consentimiento paralelo» o de «voto ponderado» [Acuerdo multilateral, «Sección una», apdo. 5.d)i) y ii)]. El esquema, tal y como es desarrollado por la *Northern Ireland Act 1998*, conduce a que el candidato del partido más votado correspondiente a la identidad política mayoritaria (unionista, nacionalista u otra) sea nombrado primer ministro, correspondiendo el cargo de viceprimer ministro al candidato del partido más votado de la segunda identidad política más numerosa [*Northern Ireland Act 1998*, art. 16.A.4) y 5)]. Ambos puestos son designados conjuntamente, por lo que el cese de uno de ellos —cualquiera que sea el motivo— conlleva el cese del otro (*Northern Ireland Act 1998*, art. 16.B.a9 y 2). La norma permitía al Sinn Féin buscar un reemplazo para el dimisionario, de modo que la Asamblea hubiera podido proceder al nombramiento de un primer ministro y viceprimer ministro. El partido prefirió, sin embargo, provocar nuevas elecciones (STEVENSON, J., *op. cit.*, nota 3, p. 122).

<sup>61</sup> MARTÍN CUBEL, F., *Irlanda del Norte tras las elecciones 2017: ¿una seria advertencia al proceso de paz?*, Cátedra Paz, Seguridad y Defensa, 31 de mayo de 2017, disponible en <http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/irlanda-del-norte-tras-las-elecciones-2017-una-seria-advertencia-al-proceso-de-paz.html>.

<sup>62</sup> STEVENSON, J., *op. cit.*, nota 3, p. 121.

carecido, por consiguiente, de una representación genuina de sus dos comunidades en las deliberaciones sobre el *Brexit*<sup>63</sup>.

27. La situación de bloqueo se vio agravada por los resultados de las elecciones generales del Reino Unido, celebradas el 8 de junio de 2017. La Primera Ministra May había convocado elecciones anticipadas confiando en obtener una mayor presencia en el Parlamento que facilitara su gestión del *Brexit*. El Partido Conservador, sin embargo, perdió la mayoría parlamentaria y el DUP se convirtió en el aliado que requería para poder gobernar. Una situación que ha llevado a cuestionar la capacidad del gobierno británico para actuar «con rigurosa imparcialidad» y en nombre de toda la población de Irlanda del Norte, conforme exige el Acuerdo de Viernes Santo. Por otro lado, la privilegiada posición de que disfruta el DUP ante el gobierno británico le ha llevado a perder todo interés en la reanudación del funcionamiento de las instituciones autónomas de Irlanda del Norte<sup>64</sup>.

### 3. LA INCIDENCIA DE LA CUESTIÓN NORIRLANDESA EN EL PROCESO DEL BREXIT

#### 3.1. El referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE

28. Ante un horizonte electoral particularmente complicado, David Cameron, entonces Primer Ministro, prometió un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE si su partido ganaba las elecciones generales de 2015<sup>65</sup>. Los conservadores obtuvieron la mayoría absoluta y Cameron anunció la convocatoria de un referéndum, señalando 2017 como plazo.

29. La celebración del plebiscito perseguía tres grandes fines: superar la división interna del Partido Conservador en lo referente a la integración europea; contener la amenaza que representaba el Partido para la Independencia del Reino Unido (UKIP) y, por último, servir como instrumento de presión para negociar con la UE un nuevo régimen para el Reino Unido<sup>66</sup>. Este nuevo régimen fue aprobado en febrero de 2016<sup>67</sup> y el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE fue convocado por el primer ministro para el 23 de junio de 2016. Se daba por supuesto que prevalecería

<sup>63</sup> WRIGHT, N., *op. cit.*, nota 45, p. 106.

<sup>64</sup> DOYLE, J. y CONNOLLY, E., *op. cit.*, nota 16, p. 88.

<sup>65</sup> MARTILL, B. y STAIGER, U., «Introducción. Brexit and Beyond», en MARTILL, B. y STAIGER, U. (eds.), *op. cit.*, nota 45, p. 6.

<sup>66</sup> GLENCROSS, A., «Cameron's European legacy. How Brexit demonstrates the flawed politics of simple solutions», en MARTILL, B. y STAIGER, U. (eds.), *op. cit.*, nota 45, pp. 22-27.

<sup>67</sup> Consejo Europeo, Reunión del Consejo Europeo (18 y 19 de febrero de 2016), Conclusiones, Bruselas, 19 de febrero de 2016, EUCO 1/16. En un discurso de la campaña previa al referéndum, Cameron sintetizaba algunos elementos clave de ese nuevo estatus: permanecer en el mercado interior, pero fuera del euro; exención de la participación en «una unión cada vez más estrecha» y conservar el pleno control de las fronteras. *PM speech on the UK's strength and security in the EU*, 9 de mayo de 2016, disponible en <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016>.

la opción en favor de la permanencia<sup>68</sup>. Los resultados globales, como es sabido, registraron una discreta mayoría de votos (51,9 por 100) favorable a la salida de la UE. El desglose de resultados por regiones muestra diferencias sustanciales entre las mismas: Escocia e Irlanda del Norte votaron mayoritariamente por la permanencia, mientras en Inglaterra y Gales fue mayoritario el voto por el *Brexit*<sup>69</sup>.

30. Irlanda del Norte registró un 55,8 por 100 de votos a favor de la permanencia. Un análisis de los resultados muestra la división del voto en función de la comunidad. Una amplia mayoría de nacionalistas irlandeses (88 por 100), votaron en favor de la permanencia; una mayoría (66 por 100) de unionistas votó en favor de la retirada y una mayoría significativa (70 por 100) de quienes no se identifican por referencia a ninguna de las comunidades, votó en favor de la permanencia<sup>70</sup>.

31. Los temas dominantes en la campaña previa al referéndum, en Irlanda del Norte, habían sido las potenciales repercusiones económicas del *Brexit* sobre Irlanda del Norte, el posible restablecimiento de una frontera con Irlanda, así como los efectos *Brexit* sobre el proceso de paz. Cuestiones que apenas tuvieron presencia en el resto del Reino Unido, donde ocuparon un lugar preeminente la inmigración y la soberanía del Reino Unido. En contraste con la escasa atención prestada por el gobierno británico<sup>71</sup>, el gobierno de Irlanda se movilizó, primero apoyando la permanencia del Reino Unido en la UE y, tras el referéndum, para obtener el respaldo de la UE a su posición sobre Irlanda del Norte<sup>72</sup>.

### 3.2. La activación del art. 50 del TUE

32. Theresa May, Primera Ministra desde julio de 2016, anunció en octubre que iniciaría el procedimiento formal para abandonar la UE a finales de marzo de 2017. El gobierno invocó la *royal prerogative*<sup>73</sup> como base jurídica para excluir la participación del Parlamento y reservarse el control absoluto

<sup>68</sup> Véase un análisis detallado de las circunstancias que rodearon la convocatoria del referéndum y la campaña, en «How remain failed: the inside story of a doomed campaign», *The Guardian*, 5 de julio, de 2016 (disponible en <https://www.theguardian.com/politics/2016/jul/05/how-remain-failed-inside-story-doomed-campaign>).

<sup>69</sup> DUKE, S., *Will Brexit Damage our Security and Defence? The Impact on the UK and EU*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019, p. 6.

<sup>70</sup> Son datos procedentes de una encuesta realizada a 4.000 ciudadanos de Irlanda del Norte, en el estudio de GARRY, J., «The EU Referendum Vote in Northern Ireland: Implications for Our Understanding of Citizens' Political Views and Behaviour», citado en DOYLE, J. y CONNOLLY, E., *op. cit.*, nota 16, 2016, p. 84.

<sup>71</sup> BURKE, E., *op. cit.*, nota 15, p. 4.

<sup>72</sup> HAYWARD, K. y MURPHY, M. C., *op. cit.*, nota 15, pp. 286-287.

<sup>73</sup> Esta institución jurídica confiere al gobierno facultades para realizar determinados actos sin necesidad de autorización parlamentaria previa. Véase el análisis de TATHAM, A. F., «The constitutional challenges that the Brexit negotiations have created in the United Kingdom: An overview», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 59, 2018, pp. 263-302.

de la gestión del *Brexit* en todas sus fases, incluidas la definición de los objetivos y la estrategia de negociación<sup>74</sup>.

33. La legalidad de la posición del gobierno fue cuestionada y motivó la interposición de recursos ante diversas instancias judiciales<sup>75</sup>. En la sentencia sobre el caso *Miller*, la *High Court of Justice* de Inglaterra y Gales resolvió que el gobierno no podía realizar la notificación prevista en el art. 50 del TUE sin la autorización parlamentaria<sup>76</sup>. Los demandantes habían planteado adicionalmente la cuestión del consentimiento de los parlamentos regionales como eventual requisito para iniciar el proceso de retirada de la UE. La sentencia respaldó en este punto las tesis del gobierno, afirmando que los parlamentos regionales carecían de competencias sobre la retirada de la UE<sup>77</sup>. La decisión judicial fue recurrida por el gobierno británico y ratificada por la *Supreme Court* del Reino Unido en su Sentencia de 24 de enero de 2017<sup>78</sup>. Llamado a pronunciarse específicamente sobre Irlanda del Norte, la *Supreme Court* interpretó que la modificación del estatuto constitucional para la que el Acuerdo de Viernes Santo exigía el consentimiento de Irlanda del Norte, se refería a la permanencia en el Reino Unido o a la unificación con Irlanda, pero no a la posición de Irlanda del Norte dentro de la UE<sup>79</sup>.

34. Dando cumplimiento a la decisión de la *Supreme Court*, el Parlamento aprobó la ley pertinente<sup>80</sup> y la primera ministra notificó formalmente la decisión de abandonar la UE mediante carta dirigida al presidente del Conse-

<sup>74</sup> Para un análisis detallado de las etapas del procedimiento de salida de la Unión, valorando los efectos del anuncio público por parte del gobierno británico de su intención de abandonar la UE, la autoridad competente para notificar oficialmente la decisión de retirada a los efectos de activar la aplicación del art. 50 del TUE, así como la posibilidad de revocación unilateral de la misma de conformidad con el Derecho internacional, véanse LÓPEZ BASAGUREN A., «Brexit: la secesión de la Unión Europea entre teoría y realidad», *Teoría y Realidad Constitucional*, 2017, núm. 40, pp. 111-140, y MANGAS MARTÍN, A., «Cuestiones jurídicas del Brexit: notificación, plazos, formación de la voluntad, orientaciones y revocación», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, pp. 813-831.

<sup>75</sup> La *High Court of Justice* de Irlanda del Norte, unió en una misma instancia dos recursos presentados por varios grupos de particulares. Los demandantes, entre otros argumentos, invocaron que la activación del art. 50 y la salida de la UE afectaban al estatuto constitucional de Irlanda del Norte en contravención del Acuerdo de Viernes Santo y de la *Northern Ireland Act 1986*. La *High Court* rechazó todos los argumentos de los recurrentes [Sentencia de 28 de octubre de 2016, *McCord's (Raymond) Application* [2016] NIQB 85, 28 de octubre de 2016].

<sup>76</sup> *Miller* [2016] EWHC 2768 (Admin.), párrs. 101-115, disponible en <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/11/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-eu-amended-20161122.pdf>.

<sup>77</sup> *Miller* [2016] EWHC 2768 (Admin.), párrs. 129-130.

<sup>78</sup> *Miller* [2017] UKSC 5, párr. 61, disponible en <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>. Véase una breve síntesis de la posición de las partes y de los fallos judiciales en Parlamento Europeo, *The Impact and Consequences of Brexit for Northern Ireland*, Constitutional Affairs, Briefing, PE 583116, pp. 2-4.

<sup>79</sup> *Miller* [2017] UKSC 5, párr. 135.

<sup>80</sup> *European Union (Notification of Withdrawal) Act*, de 16 de marzo de 2017. Durante el debate parlamentario para su aprobación, fue rechazada una enmienda presentada por el Partido Laborista socialdemócrata, de Irlanda del Norte, proponiendo incorporar en el texto la obligación de preservar los derechos adquiridos en Irlanda del Norte en virtud del Derecho de la UE y que el ejercicio de la notificación de retirada se realizara de conformidad con las disposiciones constitucionales, institucionales y los derechos del Acuerdo de Viernes Santo. Véase UK Parliament, House of Commons, *European Union (Notification of Withdrawal) Bill*, vol. 621, 8 de febrero de 2017, enmienda 86, Division 157, dis-

jo Europeo, el 29 de marzo de 2017<sup>81</sup>. Un mes más tarde, el Consejo Europeo adoptó un conjunto de orientaciones sobre los principios a los que debían ajustarse las negociaciones (las «Orientaciones»)<sup>82</sup>. El 22 de mayo de 2017, el Consejo autorizó el inicio de las negociaciones entre la Comisión y el Reino Unido y adoptó las Directrices de negociación<sup>83</sup>. El gobierno británico había publicado su posición oficial en el que se conocería como «Libro blanco sobre el *Brexit*», de febrero de 2017. Las referencias del mismo a la unidad en torno al *Brexit* y al fortalecimiento que se derivaría para el Reino Unido de la retirada<sup>84</sup> contrastan vivamente con la situación real y con la evolución posterior de los acontecimientos. El partido del gobierno perdió la mayoría absoluta en las elecciones de 8 de junio de 2017, complicando adicionalmente la gestión del *Brexit* para la primera ministra<sup>85</sup>.

### 3.3. Las negociaciones sobre la retirada: etapas y posición de las partes sobre la cuestión de Irlanda del Norte

#### 3.3.1. *Un proceso en fases*

35. Las negociaciones entre el Reino Unido y la UE comenzaron formalmente el 19 de junio de 2017. El gobierno británico había mostrado su preferencia por negociar conjuntamente las condiciones de la retirada y las futuras relaciones de cooperación, en la carta de notificación. Las orientaciones del Consejo Europeo defendían, sin embargo, una negociación por fases, que acabó prevaleciendo<sup>86</sup>.

36. La primera fase tendría por fin «proporcionar la mayor claridad y seguridad jurídica posibles» sobre el impacto inmediato del *Brexit* en varios

---

ponible en [https://hansard.parliament.uk/Commons/2017-02-08/debates/B9545C0C-B593-43E4-A12E-2AD5D47DEF4/EuropeanUnion\(NotificationOfWithdrawal\)Bill](https://hansard.parliament.uk/Commons/2017-02-08/debates/B9545C0C-B593-43E4-A12E-2AD5D47DEF4/EuropeanUnion(NotificationOfWithdrawal)Bill).

<sup>81</sup> Letter from Primer Minister Theresa May to His Excellency Mr Donald Tusk, 29 March 2017, disponible en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/604079/PrimeMinisterslettertoEuropeanCouncilPresidentDonaldTusk.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/PrimeMinisterslettertoEuropeanCouncilPresidentDonaldTusk.pdf).

<sup>82</sup> Consejo Europeo, Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del art. 50 del TUE, EUCO XT 20004/17, Bruselas, 29 de abril de 2017.

<sup>83</sup> Consejo de la UE, Doc XT 21016/17 ADD 1 REV 2, Directrices de negociación de un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el que se establecen las modalidades de su retirada de la UE, 22 de mayo de 2017, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/es/pdf>.

<sup>84</sup> HM GOVERNMENT, *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, Cm 9417, febrero de 2017, pp. 17-20, disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/786626/TheFutureRelationshipbetweentheUnitedKingdomandtheEuropeanUnion120319.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/TheFutureRelationshipbetweentheUnitedKingdomandtheEuropeanUnion120319.pdf).

<sup>85</sup> HAYWARD, K., *op. cit.*, nota 7, p. 6.

<sup>86</sup> EUCO XT 20004/17, párr. 4. Las «Orientaciones» se proponían enmarcar las negociaciones dentro de una serie de principios claros, tanto sobre cuestiones de fondo como sobre aspectos del procedimiento. En este último sentido, cabe destacar el principio que impide negociar «soluciones por separado para aspectos individuales» y la afirmación de la posición unificada de la UE durante las negociaciones, excluyendo a tal efecto la posibilidad de negociaciones separadas entre Estados miembros individuales y el Reino Unido (párr. 2).

ámbitos identificados como esenciales para articular una desvinculación ordenada del Reino Unido del conjunto de derechos y obligaciones adquiridos como Estado miembro. El Consejo Europeo confirió prioridad a tres ámbitos: la protección de los derechos de los ciudadanos de la UE y del Reino Unido, la liquidación financiera única que debía satisfacer el Reino Unido en el contexto de su retirada y la singular situación en Irlanda del Norte<sup>87</sup>. La segunda fase podría empezar cuando el Consejo Europeo determinara que las negociaciones sobre las cuestiones señaladas habían avanzado lo suficiente. Durante esta segunda etapa, las partes tenían que alcanzar los acuerdos de transición para regular la progresiva desvinculación del Reino Unido de sus obligaciones y derechos y elaborar un marco general sobre las relaciones futuras entre la UE y el Reino Unido<sup>88</sup>.

37. Accediendo a la solicitud presentada por Irlanda en este sentido, el Consejo Europeo emitió una declaración reconociendo que, en caso de alcanzarse la unidad irlandesa conforme al Acuerdo de Viernes Santo, Irlanda del Norte formaría parte automáticamente del territorio de la Unión<sup>89</sup>. Aunque era el resultado al que conduciría la aplicación de las normas internacionales pertinentes, y así lo señala el Consejo Europeo, el gobierno de Irlanda quería obtener garantías expresas de que el *Brexit* no ponía en peligro ninguna disposición del Acuerdo de Viernes Santo. El primer ministro de Irlanda realizó declaraciones en el sentido de que la medida no implicaba que se pretendiera solicitar una votación sobre la unidad irlandesa, pues no se daban las condiciones adecuadas. En cualquier caso, la perspectiva del *Brexit* ha determinado que el referéndum sobre la unidad de Irlanda adquiriera mayores visos de realidad, y la unificación con Irlanda se presente como medio para que Irlanda del Norte vuelva a formar parte de la UE<sup>90</sup>. En este sentido, la situación de Irlanda del Norte respecto a la UE difiere sustancialmente de la que hubiera planteado la eventual independencia de Escocia. El informe elaborado por los Profesores Crawford y Boyle a propósito de la situación escocesa, había concluido que, a la luz de los Tratados constitutivos y de otros elementos de la práctica, «Escocia tendría que acceder a la UE como un nuevo Estado miem-

<sup>87</sup> *Ibid.*, párr. 4.

<sup>88</sup> *Ibid.*, párrs. 4 y 5.

<sup>89</sup> El pronunciamiento del Consejo fue registrado como «Declaración para las actas», véase EUROPEAN PARLIAMENT, EP Research Service, *Outcome of the special European Council (Article 50) meeting of 29 April*, Post European Council Briefing, mayo de 2017, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/603226/EPRSATA\(2017\)603226EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/603226/EPRSATA(2017)603226EN.pdf). Con anterioridad, el Secretario para el *Brexit*, David Davis, había trasladado una posición similar por parte del gobierno británico, en carta al presidente del Partido Laborista Socialdemócrata norirlandés («David Davis united Ireland letter shows Northern Ireland has automatic route back to EU: SDLP chief Eastwood», *The Belfast Telegraph*, 28 de marzo de 2017, disponible en <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/northern-ireland/david-davis-united-ireland-letter-shows-northern-ireland-has-automatic-route-back-to-eu-sdlp-chief-eastwood-35572252.html>).

<sup>90</sup> En este sentido, O'LEARY, B., «Postscript: New British Questions or 2019 And All That!», *Ethno-politics*, vol. 17, 2018, núm. 3, pp. 325-333, y DOYLE, J. y CONNOLLY, E., p. 87. Véase «European Union to accept united Ireland provision», *The Irish Times*, 29 de abril de 2017, <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/european-union-to-accept-united-ireland-provision-1.3065781>.

bro»<sup>91</sup>. El hecho de que una Escocia independiente quedaría fuera de la UE fue uno de los argumentos centrales de la campaña del gobierno en contra de la independencia. Un argumento que, evidentemente, no podría invocar tras el *Brexit* en apoyo de la permanencia de Irlanda del Norte dentro del Reino Unido.

### 3.3.2. *La posición oficial de las partes respecto a Irlanda del Norte durante las negociaciones*

38. Los documentos en los que se define la postura oficial del Reino Unido en las negociaciones mencionan la singular situación de Irlanda del Norte. Todos ellos, incluida la Carta de notificación de retirada, subrayan tres aspectos: la importancia de preservar el proceso de paz y el Acuerdo de Viernes Santo; la necesidad de evitar una frontera rígida y vigencia de la Zona de viaje común entre el Reino Unido e Irlanda<sup>92</sup>. El «Libro blanco» añadió el reconocimiento de que los norirlandeses continuarían pudiendo elegir la nacionalidad irlandesa, la británica o ambas<sup>93</sup>. El documento de posición sobre Irlanda del Norte e Irlanda, de 16 de agosto de 2017, desarrolló adicionalmente los elementos ya señalados y añadió el compromiso del gobierno de continuar la financiación conjunta del Programa PEACE de la UE<sup>94</sup>.

39. Desde el inicio del proceso, la UE asumió la protección de los intereses y preocupaciones manifestados por el gobierno irlandés. Las «Orientaciones» del Consejo Europeo, las «Directrices de negociación» del Consejo y, con mayor detalle, los «Principios rectores del diálogo sobre Irlanda e Irlanda del Norte», de 21 de septiembre de 2017, mostraban su compromiso en este sentido. En el enfoque de la UE cobraron lógica relevancia los aspectos concernientes a los derechos y situaciones bajo su ámbito de competencia. En este sentido, en relación con el derecho de la población de Irlanda del Norte de elegir la identidad en virtud del Acuerdo de Viernes Santo, la UE subrayó que los ciudadanos irlandeses de Irlanda del Norte disfrutarían de los derechos derivados de la ciudadanía europea<sup>95</sup>. Falta determinar cómo garantizar su efectivo disfrute una vez el Reino Unido deje de pertenecer a la UE<sup>96</sup>.

40. Los documentos analizados muestran que las posiciones de ambas partes coincidían, por lo que se refiere a Irlanda del Norte, en tres objetivos principales: la protección de los logros alcanzados con el proceso de paz y el

<sup>91</sup> HM GOVERNMENT, *Scotland analysis: Devolution and the implications of Scottish Independence*, febrero de 2013, Annex A. Opinion: Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects (Prof. James Crawford, Prof. Alan Boyle), 10 de diciembre de 2012, párrs. 153-155, disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/79417/ScotlandanalysisDevolutionandtheimplicationsofScottishIndependan...1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79417/ScotlandanalysisDevolutionandtheimplicationsofScottishIndependan...1.pdf).

<sup>92</sup> *Letter from Prime Minister*, *op. cit.*, nota 81, par. v).

<sup>93</sup> HM GOVERNMENT, *op. cit.*, nota 84, p. 22, párr. 4.7.

<sup>94</sup> HM GOVERNMENT, *Northern Ireland and Ireland Position Paper*, 16 de agosto de 2017, párr. 17, disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/northern-ireland-and-ireland-a-position-paper>.

<sup>95</sup> DOC XT 21016/17 ADD 1 REV 2, párr. 14.

<sup>96</sup> O'LEARY, B., *op. cit.*, nota 90, p. 326.

Acuerdo del Viernes Santo; la vigencia de los acuerdos y dispositivos bilaterales entre Irlanda y el Reino Unido, entre ellos la Zona de viaje común y evitar una frontera rígida entre Irlanda e Irlanda del Norte<sup>97</sup>. El Informe conjunto del Reino Unido y la UE, de 8 de diciembre de 2017, recogió los compromisos y el acuerdo de las partes sobre los aspectos mencionados<sup>98</sup>.

41. El Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2017, confirmó que se había avanzado lo suficiente en las negociaciones para proceder a la segunda fase. El consenso alcanzado en la primera fase sobre las cuestiones de principio y los compromisos generales, dejó paso en la segunda a divergencias sobre el modo de plasmarlos en fórmulas concretas y viables. Los negociadores de la UE dejaron constancia en varias ocasiones de la dificultad para conciliar la pretensión británica de garantizar la libre circulación de bienes dentro de la isla de Irlanda en el acuerdo sobre relaciones futuras, con su intención de abandonar la unión aduanera y el mercado interior. En estas circunstancias, el Reino Unido y la UE acordaron dedicar un apartado específico de las negociaciones a la cuestión de Irlanda del Norte<sup>99</sup>, lo que conduciría a la adopción del protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte<sup>100</sup>. Conforme a lo previsto en el art. 50 del TUE, las partes también debían establecer un marco para sus relaciones futuras, aunque sin entrar en la negociación propiamente dicha de un acuerdo que solo podría empezar cuando el Reino Unido se hubiera convertido en tercer Estado para la UE.

42. El 25 de noviembre de 2018, el Consejo Europeo aprobó el proyecto del Acuerdo de retirada y la Declaración política sobre las relaciones futuras entre la UE y el Reino Unido<sup>101</sup>. La UE inició los trámites para la firma del Acuerdo de retirada<sup>102</sup>. El Acuerdo, sin embargo, no logró superar la oposición del Parlamento británico, impidiendo la retirada ordenada del Reino Unido el 29 de marzo de 2019, cuando se cumplía el plazo de dos años previsto en el art. 50 del TUE. El Consejo Europeo había prorrogado el plazo del *Brexit* hasta el 12 de abril de 2019 y acordó una nueva ampliación, hasta el 31 de octubre de 2019, para permitir la ratificación del Acuerdo de retirada por ambas partes<sup>103</sup>.

---

<sup>97</sup> Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo (art. 50), COM(2017) 784 final, 8 de diciembre de 2017, pp. 8-10.

<sup>98</sup> *Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union*, TF50 (2017) 19-Commission to EU 27, disponible en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf).

<sup>99</sup> COM (2017) 784 final, p. 10.

<sup>100</sup> El Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte fue incorporado como anexo al Acuerdo de retirada (DOUE C 66, I, de 19 de febrero de 2019, p. 85).

<sup>101</sup> Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DOUE C 66, I, 19 de febrero de 2019, p. 1.

<sup>102</sup> Decisión (UE) 2019/274, del Consejo, de 11 de enero, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DOUE L 47 I, de 19 de febrero de 2019, p. 1).

<sup>103</sup> El Parlamento británico votó en contra del Acuerdo de retirada y la Declaración política adjunta, el 15 de enero y el 12 de marzo de 2019. En la primera ocasión, Theresa May había obtenido

43. Tras la dimisión de May, el 7 de junio de 2019, Boris Johnson le sucedió como Primer Ministro el 24 de julio. Desde el inicio del cargo, estableció como una prioridad de su mandato retirar al Reino Unido de la Unión en el plazo vigente, preferentemente con un acuerdo de retirada, aunque no el negociado por May. La UE fue rechazando propuestas sucesivas del primer ministro para renegociar el Protocolo irlandés, alegando que no especificaban soluciones jurídicamente operativas para sustituir el Protocolo. La intervención del primer ministro de Irlanda, su reunión con Johnson el 10 de octubre, resultó decisiva para el desbloqueo de las negociaciones<sup>104</sup>. El Reino Unido y la UE lograron acercar posiciones y alcanzar un acuerdo sobre un texto revisado del Protocolo<sup>105</sup>, a los que el gobierno británico acompañó una declaración unilateral sobre el funcionamiento del mecanismo para la aplicación del protocolo revisado<sup>106</sup>.

44. El Consejo Europeo refrendó el Acuerdo de Retirada modificado y aprobó el texto revisado de la Declaración política, el 17 de octubre de 2019. El gobierno de Johnson, sin embargo, no logró conseguir la aprobación parlamentaria de la legislación necesaria para ratificar el Acuerdo de retirada dentro del plazo. Pese a sus reiteradas afirmaciones de que el Reino Unido abandonaría la UE el 31 de octubre, Johnson solicitó un nuevo aplazamiento hasta el 31 de enero de 2020, obligado por la ley que el Parlamento había aprobado específicamente con este fin<sup>107</sup>.

### 3.3.3. *Las propuestas del Protocolo y del Protocolo revisado sobre Irlanda del Norte*

45. El Acuerdo de retirada negociado por el Reino Unido y la UE establecía un periodo transitorio que debía comenzar en la fecha de su entrada en vigor<sup>108</sup>.

---

previamente de la UE una declaración aclaratoria, y en la segunda, acuerdos complementarios sobre aspectos problemáticos del Protocolo. El Acuerdo de retirada fue sometido a una tercera votación y nuevamente rechazado, el 29 de marzo.

<sup>104</sup> HOUSE OF COMMONS, *The October 2019 EU-UK Withdrawal Agreement*, Briefing Paper, 17 de octubre de 2019, pp. 9-11.

<sup>105</sup> El texto original del Acuerdo de retirada no fue modificado, salvo cambios menores en dos disposiciones. Los textos revisados del Acuerdo de retirada y del Protocolo fueron publicados en el *DOUE* C 384 I/1, de 12 de noviembre de 2019.

<sup>106</sup> HOUSE OF LORDS, *UK's Withdrawal from the European Union. Debate on 19 October 2019*, Library Briefing, 18 de octubre de 2019, p. 1, disponible en <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/LLN-2019-0132#fullreport>.

<sup>107</sup> *European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019*, 9 de septiembre de 2019, disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/26>. En virtud de esta ley, si el Parlamento no ha aprobado un Acuerdo de retirada con la UE o una decisión para abandonar la UE sin acuerdo antes del 19 de octubre, el primer ministro tiene la obligación de solicitar, en dicha fecha, una nueva prórroga del art. 50 del TUE hasta el 31 de enero de 2020. Para una breve síntesis sobre los términos de la nueva prórroga, véase HOUSE OF COMMONS, *Parliament and the three extensions of Article 50*, Research Briefing, 31 de octubre de 2019. La página web del Consejo Europeo y del Consejo proporciona una cronología completa de las negociaciones sobre el *Brexit* en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>.

<sup>108</sup> El art. 126 señala como fecha de finalización el 31 de diciembre de 2020, susceptible de prórroga por un máximo de dos años según el art. 132.

Durante ese tiempo, el Derecho de la UE seguiría siendo aplicable al Reino Unido<sup>109</sup>, y las partes debían «negociar con celeridad» los acuerdos para regular sus relaciones futuras<sup>110</sup>, de modo que resultaran aplicables al terminar el periodo transitorio. El Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte pretendía evitar las repercusiones negativas que la ausencia de tales acuerdos al final del periodo transitorio comportaría para dicho territorio. Aunque el fin perseguido es el mismo, el Protocolo inicial y el Protocolo revisado difieren sustancialmente en cuanto a su enfoque y contenido.

a) *El Protocolo como cláusula de salvaguardia*

46. El primer Protocolo partía de la premisa de que los problemas suscitados en relación con Irlanda del Norte debían ser resueltos por el acuerdo sobre las relaciones futuras entre la Unión y el Reino Unido<sup>111</sup>. Unas relaciones futuras que, según la Declaración política, parecían orientarse al desarrollo de una zona de libre comercio como parte de una «asociación económica ambiciosa, amplia y equilibrada» entre ambas partes<sup>112</sup>. Si al finalizar el periodo transitorio existía efectivamente un acuerdo sobre las relaciones futuras entre el Reino Unido y la UE, el Protocolo sobre Irlanda no se aplicaría. En caso contrario, el Protocolo entraría en vigor automáticamente<sup>113</sup>, aunque de modo temporal, hasta que un Acuerdo ulterior lo reemplazara<sup>114</sup>. El Protocolo representaba así una solución de último de recurso y provisional, al servicio de una triple finalidad: garantizar las condiciones necesarias para la cooperación norte-sur en la isla, evitar una frontera física y preservar el Acuerdo de Viernes Santo<sup>115</sup>.

47. Las disposiciones más problemáticas del Protocolo fueron las relativas a la circulación de mercancías. El Protocolo creaba un territorio aduanero único entre el Reino Unido y la UE, pero el régimen de Irlanda del Norte difería del aplicable a Gran Bretaña en algunos aspectos<sup>116</sup>. Irlanda del Norte quedaba sujeta a una serie de normas de la UE en materia de IVA e impuestos especiales, agricultura y medio ambiente, mercado único de la electricidad y ayudas estatales<sup>117</sup> que, en esencia, tenían el efecto de mantener a Irlanda del Norte dentro del mercado interior de la UE en lo referente a la circulación de mercancías. De este modo, las mercancías procedentes de Irlanda del Norte podían ser introducidas en Irlanda sin sujeción a nuevas medidas de inspec-

<sup>109</sup> Con las salvedades señaladas en el art. 127.1, párrs. 2 y ss.

<sup>110</sup> Art. 186 del Acuerdo de retirada. El art. 2.1 del Protocolo enunciaba una disposición similar.

<sup>111</sup> Protocolo, preámbulo, párr. 4.

<sup>112</sup> Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido, párr. 17, *DOUE* C 66 I, de 19 de febrero de 2019, p. 185.

<sup>113</sup> Protocolo, arts. 1 y 2.

<sup>114</sup> *Ibid.*, preámbulo y art. 1.4.

<sup>115</sup> *Ibid.*, art. 1.3.

<sup>116</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>117</sup> *Ibid.*, arts. 9-12.

ción o control. Gran Bretaña no estaba obligada a mantener ese mismo nivel de alineación normativa, por lo que la circulación de mercancías desde Gran Bretaña a Irlanda del Norte quedaba sometida a controles adicionales<sup>118</sup>. En definitiva, el Protocolo sacrificaba la integridad del mercado interno del Reino Unido para conseguir un comercio transfronterizo sin fricción entre Irlanda del Norte e Irlanda<sup>119</sup>.

48. El escollo principal, no obstante, era la duración potencialmente indefinida del Protocolo. En efecto, el Protocolo no establecía un plazo u otro mecanismo de terminación automática. Solo dejaría de aplicarse, a la luz de los arts. 2 y 20 del Protocolo, si el Reino Unido y la UE concluían un acuerdo con soluciones permanentes para Irlanda del Norte que permitieran satisfacer los objetivos garantizados por el Protocolo y que, además, mediara una decisión en ese sentido del Comité Mixto previsto en Acuerdo de retirada<sup>120</sup>. En consecuencia, como concluía el informe presentado por el fiscal general del Reino Unido, desde la perspectiva del Derecho internacional el Protocolo «podría durar indefinidamente mientras no se alcanza se un acuerdo sustitutivo»<sup>121</sup>.

#### b) *El Protocolo como solución específica*

49. El Protocolo revisado parte de una concepción diferente, menos ambiciosa, de las relaciones económicas futuras entre el Reino Unido y la Unión, que tendrían por núcleo un acuerdo de libre comercio completo y equilibrado<sup>122</sup>. El Protocolo revisado queda configurado como un acuerdo con soluciones específicas para Irlanda del Norte, sin la provisionalidad que

<sup>118</sup> El informe sobre los efectos jurídicos del Protocolo realizado por el fiscal general del Reino Unido a petición de la primera ministra, sintetiza con claridad el modo de operar el Protocolo, véase *Attorney General's legal advice to Cabinet on the Withdrawal Agreement and the Protocol on Ireland/Northern Ireland*, 13 de noviembre de 2018, disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/761852/05\\_December\\_EU\\_Exit\\_Attorney\\_General\\_s\\_legal\\_advice\\_to\\_Cabinet\\_on\\_the\\_Withdrawal\\_Agreement\\_and\\_the\\_Protocol\\_on\\_Ireland-Northern\\_Ireland.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/761852/05_December_EU_Exit_Attorney_General_s_legal_advice_to_Cabinet_on_the_Withdrawal_Agreement_and_the_Protocol_on_Ireland-Northern_Ireland.pdf).

<sup>119</sup> HOUSE OF COMMONS, *The Northern Ireland backstop and the border: interim report*, Six Report of Session 2017-19, HC 1850, 9 de marzo de 2019, párr. 18, p. 8.

<sup>120</sup> El Comité Mixto, creado en virtud del art. 164 del Acuerdo de retirada, está compuesto por representantes de la Unión y del Reino Unido.

<sup>121</sup> *Attorney General's legal advice, op. cit.*, nota 118, párr. 16. A pesar del intercambio de cartas entre la primera ministra y los presidentes de la Comisión y del Consejo Europeo con el fin de ofrecer garantías adicionales sobre la aplicación del Protocolo y la negociación del acuerdo sobre las relaciones futuras, el fiscal general reiteró sus conclusiones previas en el escrito de 14 de enero de 2019, antes de la primera votación del Parlamento británico sobre el Acuerdo de retirada. La valoración jurídica emitida el 12 de marzo de 2019 por el fiscal general del Reino Unido sobre el Acuerdo de retirada a la luz de las declaraciones complementarias firmadas por las Partes, llegó a las mismas conclusiones. El Acuerdo fue sometido a votación por segunda vez ante el Parlamento ese mismo día y rechazado (HOUSE OF COMMONS, *op. cit.*, nota 104, p. 8).

<sup>122</sup> En ese sentido, véase el párr. 3 del texto revisado de la Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la UE y el Reino Unido (*DOUE C 384 I/178*, de 12 de noviembre de 2019).

caracterizaba a su predecesor<sup>123</sup>. El nuevo texto ya no establece un territorio aduanero único entre el Reino Unido y la Unión, por lo que su aplicación continuada no plantearía problemas.

50. Según el Protocolo revisado, Irlanda del Norte formaría parte del territorio aduanero del Reino Unido y las mercancías introducidas en Irlanda del Norte procedentes de otro lugar del Reino Unido no quedarían sujetas, en principio, a derechos de aduana<sup>124</sup>. Sin embargo, el art. 5.1 del Protocolo prevé la aplicación de derechos de aduanas a las mercancías antes señaladas cuando exista el riesgo de que «circulen posteriormente en la Unión, como tales o formando parte de otra mercancía sometida a transformación». A estos efectos, se presume que tal riesgo existe en todas las mercancías introducidas en Irlanda del Norte desde fuera de la UE, salvo que se demuestre la concurrencia de determinados requisitos<sup>125</sup>. Con el fin de proteger el mercado interior de la Unión sin necesidad de establecer infraestructuras ni controles aduaneros en la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte, Irlanda del Norte tendría que aplicar el código aduanero de la UE y respetar las normas del mercado interior de la UE en ámbitos concretos<sup>126</sup>.

51. El Protocolo revisado incluye un procedimiento que exige el consentimiento de la Asamblea Norirlandesa para prorrogar la vigencia de los arts. 5 a 10, disposiciones que articulan un régimen para Irlanda del Norte diferente al establecido para el Reino Unido<sup>127</sup>. La duración de la prórroga dependería del tipo de consentimiento alcanzado: cuatro años, en el caso de decisiones por mera mayoría, y ocho años en el caso de haber recibido el «apoyo intercomunitario»<sup>128</sup>. Para evitar que la operatividad del mecanismo pudiera quedar comprometida por problemas de funcionamiento de las instituciones norirlandesas, la declaración unilateral del Reino Unido sobre el «Consentimiento democrático de Irlanda del Norte», de 17 de octubre de 2019, estableció mecanismos alternativos<sup>129</sup>.

52. En esta ocasión, el Acuerdo no fue rechazado en cuanto tal. El Parlamento británico forzó la solicitud de prórroga invocando que la cercanía del plazo para el *Brexit* no dejaba suficiente margen de tiempo para analizar la

---

<sup>123</sup> Las disposiciones del anterior Protocolo relativas a su carácter temporal y al compromiso de las partes de poner todos los medios para alcanzar un acuerdo sobre las relaciones futuras que lo sustituya (arts. 1.4, 2 y 3) ya no aparecen en el texto revisado.

<sup>124</sup> Protocolo revisado, arts. 4 y 5.1.

<sup>125</sup> *Ibid.*, art. 5.2.

<sup>126</sup> *Ibid.*, arts. 4-10.

<sup>127</sup> *Ibid.*, art. 18.

<sup>128</sup> *Ibid.*, art. 18.5. Las condiciones del apoyo intercomunitario se especifican en el art. 18.6. En esencia, comportan la exigencia de una mayoría de los miembros presentes y votantes que incluya, al mismo tiempo, una mayoría o determinada proporción de representantes nacionalistas y unionistas.

<sup>129</sup> HM GOVERNMENT, *Declaration of 17 October 2019 by Her Majesty's Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning the operation of the 'Democratic consent in Northern Ireland' provision of the Protocol on Ireland/Northern Ireland*, 19 de octubre de 2019, apdo. 5, disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/840657/Declaration\\_by\\_Her\\_Majesty\\_s\\_Government\\_of\\_the\\_United\\_Kingdom\\_of\\_Great\\_Britain\\_and\\_Northern\\_Ireland\\_concerning\\_the\\_operation\\_of\\_the\\_Democratic\\_consent\\_in\\_Northern\\_Ireland\\_provision\\_of\\_the\\_Protocol\\_on\\_Ireland\\_Northern\\_Ireland.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840657/Declaration_by_Her_Majesty_s_Government_of_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_concerning_the_operation_of_the_Democratic_consent_in_Northern_Ireland_provision_of_the_Protocol_on_Ireland_Northern_Ireland.pdf).

legislación de aplicación presentada por el gobierno. No obstante, diferentes partidos políticos manifestaron su rechazo por distintos motivos. En particular, la previsión de un régimen especial para Irlanda del Norte suscitó críticas del DUP, alegando que comprometía la unidad del Reino Unido, así como del Partido Nacional Escocés, que lo consideraba un agravio comparativo<sup>130</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES

53. El análisis realizado a lo largo del trabajo ha puesto de manifiesto la relevancia de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte y, específicamente, su influencia para facilitar la aplicación del Acuerdo del Viernes Santo de 1998. La común condición de Irlanda y del Reino Unido como Estados miembros de la UE era parte del contexto en el que fue concluido el Acuerdo de Viernes Santo, una realidad que se daba por supuesta y que resultaba determinante para su contenido. Esta consideración, evidentemente, no afecta al derecho soberano de Reino Unido de abandonar la UE, pero tampoco se puede ignorar que la retirada del Reino Unido comprometerá la aplicabilidad de algunos aspectos del Acuerdo de Viernes Santo.

54. En principio, el Acuerdo sobre las relaciones futuras entre el Reino Unido y la Unión debería proporcionar respuestas satisfactorias a los problemas específicos que la retirada de la UE genera para Irlanda del Norte. Para afrontar la situación en que se encontraría Irlanda mientras tales soluciones no se materialicen, el Reino Unido y la UE acordaron un régimen singular mediante el Protocolo sobre Irlanda del Norte que acompaña al Acuerdo de retirada. El Protocolo inicial garantizaba las condiciones necesarias para evitar infraestructura y controles en la frontera manteniendo a Irlanda del Norte dentro de la unión aduanera, y sujeta a una serie de normas de la UE sobre la circulación de mercancías. El Protocolo revisado no garantiza esos objetivos con la misma nitidez: sería necesario esperar a ver los resultados de su aplicación para valorar su eficacia.

55. Ante la incertidumbre que sigue acompañando al proceso del *Brexit*, avanzar conclusiones requeriría una previa definición del escenario hipotético contemplado, algo a lo que no parece invitar la fluidez de la situación política existente en el Reino Unido. Atendiendo al compromiso manifestado por todas las partes implicadas, no obstante, cabe concluir que el *Brexit* no podría menoscabar en ningún caso determinados elementos del Acuerdo de Viernes Santo. Entre ellos figura el derecho de los ciudadanos de Irlanda del Norte a elegir entre la nacionalidad británica, la irlandesa u optar por ambas, así como la titularidad del derecho a la ciudadanía europea asociado a la nacionalidad irlandesa.

56. Otro elemento que tampoco parece que pueda verse afectado por el *Brexit* sería el estatuto constitucional de Irlanda del Norte. En el caso de

---

<sup>130</sup> Véase una sintética exposición de las posiciones de los diferentes partidos en HOUSE OF LORDS, *op. cit.*, nota 106, pp. 7-8.

que Irlanda del Norte e Irlanda aprobaran la unificación, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Acuerdo de Viernes Santo y en la ley británica sobre Irlanda del Norte, Irlanda del Norte pasaría a ser parte del territorio de la UE. En este sentido, la posibilidad de que el Reino Unido abandone la UE ha tenido el efecto de modificar algunos aspectos del panorama político. Antes de plantearse el referéndum sobre el *Brexit*, las reformas operadas por el Acuerdo de Viernes Santo y el elevado nivel de integración norte-sur en la isla habían generado mejoras perceptibles para la comunidad nacionalista que, unidas a la solución articulada para la identidad nacional en el Acuerdo, habían determinado que un sector significativo no mostrara interés inmediato en la celebración de un referéndum para la unidad. Desde el referéndum sobre el *Brexit* y la puesta en marcha del procedimiento para la retirada de la UE, sin embargo, la celebración de un referéndum sobre la unificación ha cobrado mayor fuerza en el debate político de Irlanda del Norte y de Irlanda.

### RESUMEN

#### LAS REPERCUSIONES DEL *BREXIT* SOBRE EL PROCESO DE PAZ DE IRLANDA DEL NORTE: CONSIDERACIONES PROVISIONALES

La común pertenencia del Reino Unido y de Irlanda a la UE ha servido de contexto para numerosas dimensiones del proceso de paz en Irlanda del Norte. La retirada de la UE ha suscitado preocupación acerca de la posible implantación de una frontera rígida entre Irlanda e Irlanda del Norte y los riesgos que entrañaría para el Acuerdo del Viernes Santo. El trabajo analiza, por un lado, la influencia directa e indirecta de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte con el fin de ofrecer una visión de los ámbitos que se podrían ver afectados por el *Brexit*. Por otro lado, el artículo sintetiza la importancia que la situación de Irlanda del Norte ha revestido en las negociaciones del *Brexit* y las dificultades experimentadas por el Reino Unido para obtener la aprobación parlamentaria. Las conclusiones, finalmente, apuntan algunos efectos visibles del proceso.

**Palabras clave:** *Brexit*, Irlanda del Norte, Acuerdo del Viernes Santo, UE.

### ABSTRACT

#### THE IMPACT OF *BREXIT* ON THE NORTHERN IRELAND PEACE PROCESS: PROVISIONAL THOUGHTS

United Kingdom and Ireland membership of EU has provided the context for several dimensions in the Northern Ireland Peace Process. Concerns have been raised that the Withdrawal from the EU could lead to hard border between Ireland and Northern Ireland, thus jeopardising the Good Friday Agreement. The paper analyses, on the one hand, the direct and indirect influence of the European Union in the Northern Ireland peace process with the aim of exploring the areas that could potentially be compromised by *Brexit*. On the other hand, the article reviews the prominent position that Northern Ireland has occupied in the *Brexit* negotiations and the obstacles faced by the UK in order to get the Agreement approved by the UK Parliament. The conclusions point to some already visible effects of the process.

**Keywords:** *Brexit*, Northern Ireland, Good Friday Agreement, EU.