

# Brexit – ¿Quo Vadis?

Svenja Bonnecke\*

## RESUMEN

En el referéndum del 23 de junio de 2016, los ciudadanos del Reino Unido manifiestan la decisión de retirarse de la Unión Europea con un 51,89% de los votantes después de 44 años de permanencia. La entonces Primera Ministra Theresa May llevó esta decisión ciudadana a la activación del art. 50 TUE. Con su declaración, a contar del 29 de marzo de 2017 comienza el proceso de negociación para la salida de la Unión Europea y para un nuevo acuerdo después del Brexit. En este contexto, el presente artículo quiere contribuir al debate del futuro de la Unión Europea, describiendo el proceso actual, analizando los resultados y las consecuencias, tanto para el Reino Unido, como para la Unión Europea.

**Palabras Clave:** Brexit – Unión Europea – Reino Unido – Art. 50 TUE – Derecho Europeo.

## ABSTRACT

The referendum of the 23th June 2016 shows people's decision for the United Kingdom to leave the European Union with 51,89% of the votes after 44 years of membership. The former Prime Minister Theresa May transformed that people's decision into action of Art. 50 TEU. With her declaration from the 29th March 2017 starts the negotiation to leave the European Union and to have a new trade instead after the Brexit. In this context this article wants to contribute to the debate about the future of the European Union describing the actual process of negotiations, analyzing the results and the consequences for the United Kingdom and the European Union.

**Keywords:** Brexit – European Union – Great Britain – Art. 50 TEU – European Law.

---

\* Doctorado (C) en Derecho en área de derecho internacional público con el Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M. (Yale), Friburgo en Brisgovia; Magíster (C) en Gobierno y Gerencia Pública en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. svenjaenchile@gmail.com. Recibido el 27 de agosto de 2018. Aceptado el 10 de enero de 2019.

## I.- INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es uno de los grandes actores a nivel internacional. La cooperación de Estados consiste en 28 estados miembros con una población total de 511,81 millones<sup>1</sup> y desde su comienzo como Comunidad Europea del Carbón y del Acero con 6 países, en el año 1952, fue incrementándose constantemente.

¿Una cooperación de puras historias exitosas? Esta tendencia parece cambiar el 29 de marzo de 2017, cuando la entonces Primera Ministra Theresa May declara al Consejo Europeo el retiro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte<sup>2</sup> de la Unión Europea. Con su declaración, activa por primera vez en la historia de la Unión Europea el art. 50 TUE<sup>3</sup>. Este describe el proceso de salir de la cooperación. El retiro de Gran Bretaña de la Unión Europea es conocido como “Brexit” que viene de “*Britain*” y de “*exit*”.

El Reino Unido, como Estado, compuesto de las naciones de Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales, está presente en la Unión Europea desde el 1 de enero de 1973 y representa en el año 2017 el 12,8% de la población de la Unión Europea. Cuando el Reino Unido se unió a la Unión Europea, esta existía principalmente con el objetivo de evitar conflictos. Fundada con

las imágenes de las crueldades de la Segunda Guerra Mundial, el énfasis de la cooperación fue, en el comienzo, principalmente económico. En el contexto de la post guerra, una cooperación con anteriores enemigos en otras áreas, fue complicado de imaginarse y de hacerlo comprensible para su ciudadanía. El inicio de la cooperación nace con materias primas como el carbón y el acero como reacción al material necesario para construir armas, evitando conflictos a futuro. Con el tiempo se intensificó la incorporación en materias de una cooperación política más profunda; colaboración en materias de justicia y de seguridad, el mercado único europeo, una bandera y un himno, la libre circulación de personas sin el control del pasaporte por el convenio de Schengen, el intercambio de estudiantes y una moneda única para algunos estados miembros llamada Euro, entre otras áreas de cooperación.

La colaboración comienza a verse cuestionada por el Brexit, de modo que el objetivo del artículo es mostrar el desarrollo y la discusión actual, los problemas, amenazas y obstáculos que existen, pero también las posibilidades y las oportunidades que se ofrecen. Al final del artículo se incorpora la discusión sobre el futuro de la Unión Europea. Para aportar al debate se analizará, a continuación, el referéndum que llevó a la declaración de Theresa May

1 Datos del inicio de 2017.

2 A continuación: el Reino Unido.

3 TUE: Tratado de la Unión Europea.

y un intento por explicar este resultado. Después se describirá el proceso del art. 50 TUE y la discusión actual. Antes de interpretar las consecuencias

tanto para el Reino Unido como para la Unión Europea, se analizará la negociación medio año después de su inicio.

## 2.- REFERÉNDUM

El 23 de junio de 2016 se realizó en todo el Reino Unido un referéndum sobre la permanencia o salida del país de la Unión Europea. A continuación, se describirán los resultados y posteriormente se intentará explicarlos.

### 2.1.- Resultados del referéndum

Un total de 46.501.241 personas registradas tenían la posibilidad de decidir si querían permanecer o salir de la Unión Europea. Con el 72,2% de participación, este referéndum tenía un mayor número de votantes que el referéndum anterior sobre la permanencia en la Unión Europea, realizado el 5 de junio de 1975, que tuvo una participación de un 64,03%.

En el actual referéndum, el 51,89% de los votantes optaron por separarse de la Unión Europea, lo que equivale a 17,4 millones de personas, y el 48,1% de los votantes optaron por permanecer en ella. Eso equivale a 16,1 millones de personas. Los votos pueden ser analizados tanto por región como por edad de las personas. Observando el mapa del Reino Unido (Figura 1), se puede notar una distribución de áreas electorales: voto por permanecer (partes en

amarillo) y voto por salir (partes en azul). Así, la mayoría de las personas en Escocia votaron por permanecer en la Unión Europea (62%), mientras que en Gales, el 52,5% votó por salir. En Irlanda del Norte el 55,78% de los votos eran por permanecer en la comunidad; en comparación con Inglaterra, donde el 53,4% quería retirarse de la Unión Europea. Dentro de Inglaterra, se pueden ver regiones, como la capital de Londres, en que votaron 69,7% de las personas registradas y donde ganó el voto por permanecer en la Unión Europea con 2.263.519 de sufragios, en contraste con 1.513.232 de votos por salir. El mayor voto por permanecer en la Unión Europea fue en Gibraltar, con un 96%; en tanto la mayor cantidad de votos por salir de la Unión Europea se registró en Boston, con un 76%.

Otro aspecto a destacar es que los jóvenes menores de 18 años no tenían derecho a voto y los que tenían, entre los 18 a 24 años, votaron en un 64% por permanecer en la Unión Europea, como también lo hicieron, en un 45%, las personas entre 25 y 49 años. En comparación con estas cifras, las

personas mayores de 50 años<sup>4</sup> y las mayores de 65 años<sup>5</sup> votaron en su mayoría por separarse de la cooperación. Pero en ese contexto también es importante mencionar que solo el 64% de jóvenes entre 18 y 24 años fueron a votar, mientras que el 90% de las personas mayores de 65 años votaron. Así, los reclamos de los jóvenes después del resultado en relación a que los adultos mayores le quitaron su futuro, no es cierto: los mismos jóvenes no aprovecharon en su plenitud el derecho a voto.

Asimismo, personas en regiones con migrantes también votaron principalmente por permanecer en la Unión Europea. En tanto que más hombres que mujeres votaron por salir.

## 2.2.- Intento de explicación

El resultado del referéndum fue para muchos una sorpresa. A pesar de que durante los meses anteriores a este se pudo notar una tensión, una división del país y un clima amenazante, que llegó al máximo con la muerte de la diputada del parlamento del Reino Unido, Jo Cox, el 16 de junio de 2016, muchos expertos, encuestas, políticos y votantes, esperaron un resultado positivo tendiente a permanecer en la Unión Europea. Por eso, los días posteriores al referéndum, la política nacional como también europea e

internacional, estaban en un estado de shock. Los analistas comenzaron a discutir buscando una explicación a este resultado. Analizando el contexto del referéndum se pueden destacar diferentes niveles en los cuales se encuentran explicaciones: a nivel nacional, a nivel europeo y a nivel internacional. Pero se debe tener en cuenta que cada una de las explicaciones son elementos que se tienen que analizar en su conjunto, para así obtener una imagen más amplia de la situación.

A nivel nacional es importante conocer el contexto político. David Cameron, el Primer Ministro del Reino Unido desde 2010, prometió en su reelección de 2015 realizar un referéndum. El 30 de marzo de 2017 reafirmó su decisión del referéndum diciendo:

*“I thought it right to hold the referendum because this issue had been poisoning British politics for years. The referendum had been promised and not held”*.<sup>6</sup>

La idea de un referéndum también fue instalada por el partido *United Kingdom Independence Party* (UKIP),<sup>7</sup> que se fundó en el año 1993, principalmente para salir de la Unión Europea. Este partido de la derecha populista radical fue, con su líder Nigel Farage

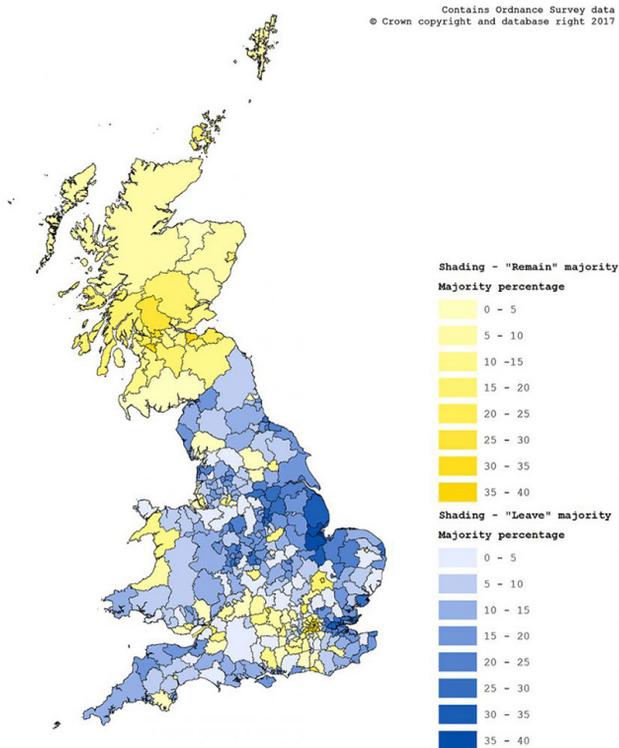
4 35% en favor de permanecer y 49% de salir.

5 58% de retirar de la UE y 33% de permanecer.

6 Yo pensé que era correcto de realizar un referéndum, porque este tema envenenó la política del Reino Unido durante años. El referéndum fue prometido y no fue realizado.

7 Partido de la Independencia del Reino Unido.

Figura 1  
Distribución Resultado Electoral



(Fuente: University of Oxford)

—actualmente diputado en el Parlamento Europeo desde el 15 de julio de 1999— uno de los mayores activistas para la campaña por salir de la Unión Europea. En las elecciones para el Parlamento Europeo de 2014 y para el Parlamento del Reino Unido de 2015, el UKIP obtuvo buenos resultados: en las primeras ganó como partido con

mayores votos<sup>8</sup> y fue el tercer conglomerado más fuerte en las elecciones

<sup>8</sup> Pero se tiene que tener en cuenta que solamente el 34,19% de las personas votó en estas elecciones. Generalmente, la participación en elecciones para el Parlamento Europeo es baja, así que votantes de partidos extremos que sí votan, tienen más peso en el resultado.

de 2015. Este fortalecimiento del partido es un signo para el ambiente en el país. Pero sería demasiado fácil culpar por el resultado del referéndum a un partido político. Es más bien un reflejo de un movimiento y opiniones que existen en el Reino Unido que ese partido tomó y desarrolló. Sin embargo, para muchos grupos de los que votaron por salir, UKIP fue demasiado extremo con sus políticas. Pero a diferencia de lo ocurrido en el referéndum del año 1975, cuando el voto por permanecer ganó, esta vez la campaña para la separación cambió su forma de hacer publicidad, reuniendo actores, personajes serios y reconocidos. Así que se implementaron argumentos, a primera vista, más serios que años atrás.

Cameron tenía el veneno de la política también en su propio partido, por lo que él quería tener un referéndum para terminar con sus críticos. Hay análisis que incluso muestran que el referéndum fue menos sobre la Unión Europea y más sobre temas nacionales como la economía, la política y hacia Cameron como Primer Ministro. Eso también puede ser explicado por la manera que Cameron conectó su rol con el resultado del referéndum. El descontento con Cameron por parte de la ciudadanía se une así al descontento por permanecer en la Unión.

El Primer Ministro Cameron aprovechó el veneno y la discusión a nivel nacional, como también el miedo europeo al resultado del referéndum para adquirir condiciones más favorables para su país, por ejemplo, un

acuerdo especial de no recibir migrantes de otros países de la Unión Europea en los sistemas del trabajo por siete años y la posibilidad de no participar en procesos que llevan a una Unión Europea con más conjunto. Otro argumento a nivel europeo tiene que ver con el control: la conexión de la Unión Europea con la globalización. Para muchos la Unión Europea fue y es un símbolo de globalización. Asimismo, la globalización —con sus debilidades, como el traslado de trabajo, presión constante y falta de control— fue para muchos una razón para querer retirarse de la Unión Europea. La cooperación con la toma de decisiones de las élites fue una estructura y una organización con poca legitimidad. Los ciudadanos tenían la impresión de que los políticos en el Parlamento del Reino Unido ya no tenían el poder de decidir sobre asuntos importantes. Existía la impresión que el Parlamento británico ya no tenía el poder de decidir algo y que todas las decisiones eran tomadas a nivel europeo, lo que se contradice con las normas, porque según el art. 5 TUE, la Unión Europea en realidad tiene solamente el poder si los estados miembros se lo entregan, lo que se conoce como el principio de atribución y el principio de subsidiariedad. No son todos racistas, pero ellos percibieron la lejanía en la toma de decisión y el problema de mucha burocracia a nivel europeo. Votaron por salir para tener nuevamente “democracia” y “diputados con poder”. La publicidad

para salir apoyó este deseo, también emocional: *vote leave, take control*. De esta misma manera, la idea de algunos votantes fue también que el Reino Unido pudiera realizar acuerdos propios con países; acuerdos más justos desde su punto de vista. Que la dependencia de la cooperación no funcione por una nación que siempre fue independiente y con una historia de un Imperio Británico.

Significativos para el momento del referéndum a nivel internacional son los movimientos de refugiados de países como Siria, Afganistán, Iraq y Eritrea, entre otros, en conflicto o guerra. Refugiados pidieron y piden también asilo en la Unión Europea. A pesar de que el tema de los refugiados ya surgió hace años con demandas de países del sur de la Unión Europea, la imagen de refugiados llegando a Europa por el Mar Mediterráneo fue un nuevo factor que originó en algunos el deseo de tomar nuevamente el control sobre sus fronteras. Este mismo sentimiento fue provocado por los migrantes europeos que llegan al Reino Unido a trabajar, aunque son un beneficio para el país y se necesita de ellos urgentemente en áreas como en el sistema social. Resumiendo, se puede notar que los argumentos de las personas que votaron por el Brexit muestran la debilidad de un referéndum sobre un tema tan complejo con respuestas simples como “sí” o “no”.

Luego de describir (punto 2.1) los resultados por grupos, se deben conectar los argumentos con el grupo que

principalmente votó por salir. Días después del referéndum fue rápidamente identificado el grupo más grande de votantes que optó por la salida, como los trabajadores. Pero aunque se los culpa, en su mayoría ellos no votaron por salir. Ese resultado parece sorprendente, porque los medios de comunicación informaron que la clase trabajadora fue culpable del desenlace.

Analizando los resultados, la clase media fue la que realmente inclinó la balanza. El 59% de las personas que votaron por el retiro de la Unión Europea fueron de la clase media (2/3 de la clase media votó). Buscando explicaciones, se puede verificar que este grupo está preocupado por sus condiciones y estándares de vida. En la actualidad, la clase media se siente afectada por una gran desigualdad, una gran carga de impuestos, costos por universidades y por la seguridad social. No se siente escuchada y vive con una distribución del ingreso más desigual que otros países de la OCDE. Ello explica que haya votado por una nueva oportunidad de cambio del sistema en general. Lo anterior también viene a confirmar lo ya mencionado sobre que el resultado del referéndum más que reflejar el deseo de permanecer o no en la Unión Europea, fue un voto de desaprobación a la política interna, con un descontento y preocupación por las condiciones de vida. Crucial en ello es que justamente será la clase media la cual tendrá que asumir los costos y la inseguridad del retiro de la Unión Europea.

## 3.- ART. 50 TUE

El referéndum no fue un acto vinculante para la Unión Europea y tampoco para el gobierno nacional. En teoría, el gobierno nacional también tenía la posibilidad de negarse de tomar la decisión oficial para su salida de la Unión Europea. Tampoco existe un requisito normativo en el *European Union Referendum Act 2015*<sup>9</sup> que establezca esta obligación. Entonces, más que una cuestión de normas vinculantes fue una solución política.

Pero realizar un referéndum y después no cumplir con el resultado genera un problema de credibilidad política. El deseo de separarse de la Unión Europea fue un acto oficial en el momento de la declaración de la Primera Ministra Theresa May hacia el Consejo Europeo, activando el art. 50 TUE. Por eso, a continuación se analizará este artículo y su funcionamiento.

## 3.1.- Estructura del artículo

El art. 50 TUE fue establecido en el Acuerdo de Lisboa del año 2009, siendo la única posibilidad del derecho europeo e internacional de separarse de la Unión Europea de manera voluntaria. Nació en la discusión de la Convención Constituyente en 2002, pensando que no se puede obligar a un Estado a ser miembro de la cooperación. Antes de este artículo 50 TUE

existió una única forma de excluir un país de la Unión Europea —art. 7 TUE—, la cual consiste en una declaración del Consejo Europeo sobre una infracción continua de los principios del art. 6 TUE cometida por un país. El art. 50 TUE ofrece ahora una posibilidad voluntaria de salir de la Unión Europea. El artículo declara:

*Un país de la Unión Europea que desee retirarse deberá notificar su intención al Consejo Europeo, que proporcionará las directrices para la celebración del acuerdo que establezca las disposiciones necesarias para la retirada.*

*El Consejo celebra dicho acuerdo, por mayoría cualificada, en nombre de la UE, previa aprobación del Parlamento Europeo.*

*Los Tratados dejan de aplicarse al país que realiza la solicitud, desde la entrada en vigor del acuerdo o, a más tardar, dos años después de la notificación de la retirada. El Consejo puede decidir prorrogar dicho período.*

*Cualquier país que se haya retirado de la Unión Europea podrá solicitar unirse de nuevo y deberá someterse nuevamente al procedimiento de adhesión.*

El artículo posee varios elementos (Figura 2): un elemento del inicio del proceso, un elemento considerando el fin de las negociaciones, un elemento temporal y una parte sobre el futuro. El artículo es abstracto y sin detalles.

9 Ley del referéndum de la Unión Europea 2015.

Figura 2. Procedimiento del artículo 50 TUE



(Fuente: EPRS, UK withdrawal from the EU - Next steps).

En relación al elemento de inicio del proceso, es interesante que la declaración no es una solicitud de autorización hacia la Unión Europea, sino más bien un acto informativo sobre la decisión de un país. La decisión de retirarse fue, en este caso, más bien un deseo y voluntad política del Reino Unido. El Consejo Europeo es quien recibe la declaración de un país y es responsable de la negociación y de los detalles de la salida, según el art. 218, párrafo 3 TFUE.<sup>10</sup> Este Consejo es responsable dentro de la Unión Europea por objetivos políticos generales y prioridades de la misma UE. Las directrices —adoptadas en un congreso extraordinario, el 29 de abril de 2017— establecen, entre otros aspectos, que la Unión Europea va a negociar de manera constructiva y unida en una voz. Además, determinan las obligaciones que deben estar reguladas por un nuevo acuerdo con el Reino Unido. Es importante mencionar que las directrices pueden ser modificadas por el Consejo Europeo durante el desarrollo del proceso.

Al observar el fin de las negociaciones, se destaca que tanto el Parlamento como el Consejo Europeo deben estar de acuerdo con el tratado negociado, aunque en el caso del Parlamento Europeo no se aclara con qué mayoría se aprueba dicho acuerdo. Además, es importante establecer

que un acuerdo no tiene un carácter constitutivo. Es decir, un acuerdo no es necesario para que un país salga de la Unión Europea. El elemento temporal muestra que las negociaciones pueden durar menos de dos años y no hasta la fecha límite del 29 de marzo de 2019. Pero también puede ser prolongada si la Unión Europea y el país lo acuerdan y el Consejo Europeo lo aclara. Hay que destacar que después de la salida de un país de la Unión Europea, si posteriormente quisiera regresar, tendría que recorrer de nuevo todo el proceso de admisión, según lo establece el art. 49 TUE.

### 3.2.- Preguntas actuales

El art. 50 TUE es utilizado por primera vez en el proceso del Brexit y como no es detallado y sin precedentes en la jurisprudencia, existen varias inquietudes respecto de su aplicación, especialmente en dos ámbitos. Primero, que el país tiene que expresar su deseo de retirarse. A nivel nacional, ello deja de manifiesto una dificultad en el caso específico del Reino Unido, porque no tiene una constitución que pueda establecer ciertas reglas para estos casos. Así, por ejemplo, el 17 de enero de 2017, Theresa May declaró que las dos cámaras del Parlamento tienen que confirmar el resultado final de las negociaciones. Posteriormente, en dicho Parlamento se discutió una ley para determinar el retiro de manera oficial, estableciéndose el 29 de marzo de 2019 como fecha oficial de salida

<sup>10</sup> TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y establece la base de acuerdos de la Unión Europea junto con el TUE.

de la Unión Europea, lo que determinó y delimitó mucho la negociación hacia afuera.

Las responsabilidades y competencias internas no definidas claramente son un factor que quita seguridad al proceso, porque dificultan una negociación rápida y coherente con la Unión Europea.

La segunda gran duda que surge es si el Reino Unido podía anular su propia declaración antes de la fecha límite de 2019 y/o la afirmación de un acuerdo. Para eso es importante mencionar que la Unión Europea se basa en un contrato multilateral entre los estados miembros, pero la Unión Europea misma no es miembro del tratado, así que la cooperación es tercera parte en las relaciones de pertenencia de los estados miembros. Por eso la Unión Europea y el Estado miembro que quiere salir de la cooperación no pueden acordar un acuerdo bilateral sin romper la regla *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*<sup>11</sup> y el principio del consenso del derecho internacional público. Es más bien el derecho dispositivo unilateral y de cada país que quiere retirarse de la Unión Europea. Desde este punto de vista y también siguiendo la argumentación del Parlamento del Reino Unido, existe una posibilidad del país de anular el deseo y así también el proceso de salir.

Por otro lado, apoyado por las directrices con una amplia libertad de acción política, también se puede negar esta posibilidad de anular. Además, el mismo artículo no establece ninguna excepción de que la salida entre en vigor después de dos años; fundamentado por el término “a más tardar” en el párrafo tres del artículo. La expresión “cualquier país que se haya retirado”, del párrafo cuatro, también subraya la voluntad absoluta y definitiva del proceso de salida. Esta opinión fue discutida en la Convención Constituyente y otra alternativa fue: “État membre [...] qui demande son retrait”.<sup>12</sup> La expresión discutida pone el énfasis en el proceso mismo y en la voluntad de un país, en vez de una decisión definitiva y determinada, lo que al final fue ratificado (*demande* en vez de *haya retirado*). Argumentando con el texto literal del artículo, se puede decir que el párrafo 1 manifiesta: “un país [...] que *desea* retirarse”, lo que significa más un deseo y una voluntad, pero no algo vinculante que el propio país no puede anular. El hecho que el retiro se base en una declaración unilateral, podría llevar a la conclusión que una anulación unilateral de un país es posible. Por falta de experiencia con el art. 50 TUE, se debe interpretar en el contexto del principio de una cooperación de los estados miembros al largo plazo, lo que determinan, en

11 La prohibición de los efectos frente a terceros de acuerdo; Art. 34 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

12 Traducción del francés: Estado miembro que pide su salida.

un sentido restrictivo, los artículos 1 párrafo dos TUE, 53 TUE y art. 356 TFUE.

Es importante aclarar que esa discusión es una teoría, porque en las elecciones de 2017 para el Parlamento no se vio un gran cambio en el voto de las

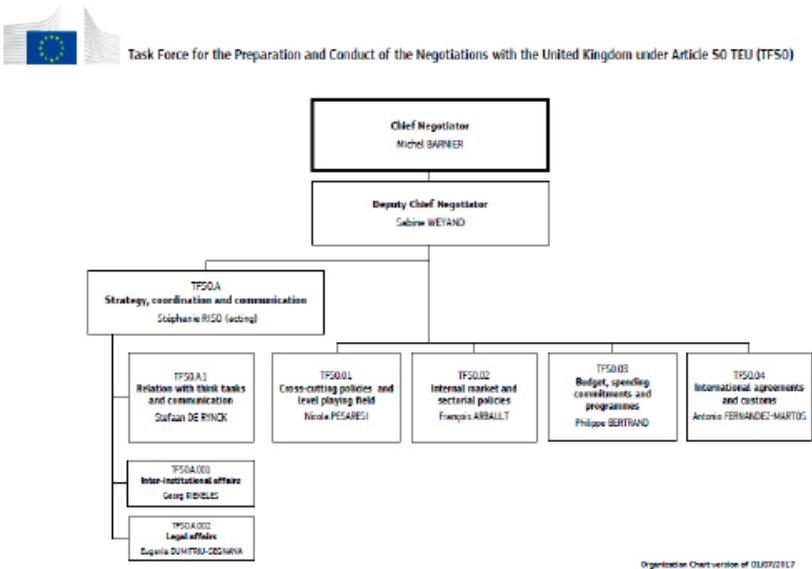
personas y tampoco podrá observarse una presión desde la sociedad civil. En el futuro se va a poder observar la importancia de la voluntad política en relación con este artículo y sus debilidades.

#### 4.- NEGOCIACIÓN

Para analizar la negociación es importante mencionar primero las personas que participan en el proceso. Después

se analizará el proceso actual de la negociación y los puntos claves y más discutidos.

Figura 3. Organigrama para negociar con el Reino Unido bajo el Ar. 50 TEU



(Fuente: Unión Europea)

Las principales personas que realizan la negociación son David Davis del Reino Unido y Michel Barnier para la Unión Europea.

David Davis del lado del Reino Unido tiene mucha experiencia en la política y especialmente en el ámbito de Europa. David Davis nació en 1948 y fue miembro del Parlamento del Reino Unido desde 1987. Él forma parte del partido conservador y fue Ministro de Europa de 1994 a 1997. Desde el 13 de julio de 2016 es el Secretario del Departamento de la Salida de la Unión Europea<sup>13</sup>. En su función, él tiene que respaldar y fundamentar la negociación del Brexit con políticas, trabajando en la Secretaría del Departamento de la Salida de la Unión Europea — junto al Ministro del Departamento de la Salida de la Unión Europea, Lord Callanan, y los parlamentarios Robin Walker y Steve Baker—. Además, tiene la tarea de trabajar y coordinar en conjunto con la administración, el Parlamento y otros actores involucrados en la negociación; llevar adelante las negociaciones, apoyando al Primer Ministro y avanzando con discusiones bilaterales con otros estados miembros. Finalmente, tiene que coordinar el trabajo intersectorial en el gobierno y desarrollar, de esta manera, oportunidades y asegurar un Brexit con las mejores posibilidades.

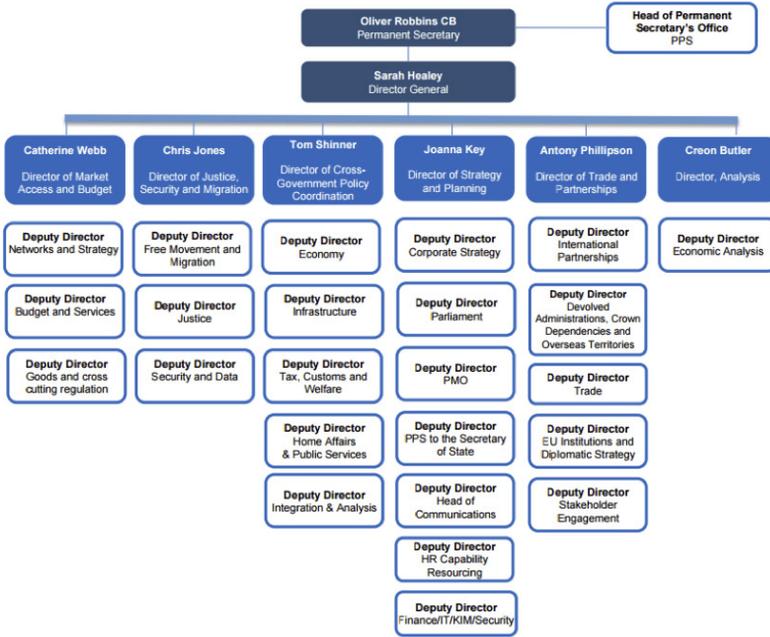
Para la Unión Europea negocia Michel Barnier de Francia, quien fue nombrado el 27 de julio de 2016. Junto a él trabaja, desde el 01 de octubre de 2016, la alemana Sabine Weyand en la tarea de coordinar el trabajo del Consejo Europeo en ámbitos como estrategia, operaciones, asuntos legales y financieros, en el proceso de negociación y apoyo de todos los servicios del Consejo Europeo en la política.

Si se observa a las personas que están encargadas de la negociación del Brexit, se puede destacar primero que todos son políticos con una larga trayectoria y experiencia en el ámbito de la Unión Europea. Segundo, se puede observar del lado del Reino Unido que la mayoría de los responsables de la negociación pertenecen al Partido Conservador. Esto muestra, por un lado, coherencia; pero por otra parte, también debilidad por la falta de heterogeneidad de ideas sobre el Brexit para tener una política integradora y, de esta forma, un consenso mayoritario. En el tercer punto se puede destacar del lado europeo que —no por casualidad— los dos principales negociadores son de países que tienen mucha influencia en la Unión Europea y también son dos de los países fundadores de la cooperación.

---

13 Secretary of State for Exiting the European Union.

Figura 4. Equipo Directivo Superior Departamento de salida de la Unión Europea



(Fuente: Unión Europea)

Como se puede ver en los organigramas (Figuras 3 y 4), los puntos de negociación son varios y muy diversos. Esa negociación comenzó oficialmente el 19 de junio de 2017 y el acuerdo debe tener los derechos de los migrantes de la Unión Europea en el Reino Unido; los derechos de los ciudadanos en el Reino Unido; los que viven en otros países miembros de la Unión Europea; la sede de agencias de la Unión Europea; obligaciones internacionales que

concertó el Reino Unido como miembro de la Unión Europea —como el Acuerdo de París—; las preguntas fronteras —especialmente la frontera entre el Reino Unido e Irlanda— y los deberes que aceptó el Reino Unido como Estado miembro. Esos últimos dos puntos son también algunos de los más controvertidos dentro de la negociación. Otros son la pregunta de negociar el proceso de salida y el trato de la Unión Europea con el Reino

Unido después de retirarse, y —vinculada con los estatus de los ciudadanos en otros países— la discusión sobre la aceptación de las cuatro libertades fundamentales.

Refiriéndose al primer punto de discusión, la Unión Europea quiere negociar el retiro del Reino Unido antes de las discusiones sobre un nuevo acuerdo. El Reino Unido, a raíz del escaso tiempo restante, quiere debatir, al mismo tiempo, las dos modalidades en las rondas de negociaciones. Antes del comienzo de las negociaciones, la Unión Europea quería solamente comenzar a negociar un nuevo acuerdo después del término de las condiciones del retiro. Actualmente, se adoptó un compromiso: si hay un avance en temas como las finanzas o la frontera de Irlanda del Norte e Irlanda, entre otros, se comenzará a negociar también un futuro acuerdo.

Otro punto de la discusión es la aceptación de las cuatro libertades fundamentales de la Unión Europea por parte del Reino Unido. Ellas son la libre circulación de mercancías, la libre circulación de trabajadores, la libre circulación de servicios y la libre circulación de capitales. Como ya se ha mencionado, uno de los argumentos para salir de la Unión Europea fue recuperar el control de las fronteras y así también el control sobre la migración. Por eso, el Reino Unido tiene la presión interna de terminar con las libertades de trabajadores y de servicios, cumpliendo las promesas de controlar las fronteras. La Unión Europea

manifiesta desde el comienzo de la discusión sobre los tratados, que no existe una posibilidad de permitir solamente algunas de las libertades y el rechazo de otras. En acuerdos con países que no son miembros de la Unión Europea, pero desean el libre mercado interno, como Noruega y Suiza, tienen que tolerar y aceptar todas las libertades, así también la libre circulación de personas.

Como en 2016 el 43% de la exportación de bienes y servicios del Reino Unido va al mercado de la Unión Europea y el 54% de las importaciones viene de la Unión Europea, el Reino Unido no podrá renunciar a esta libertad fundamental. La Unión Europea firmemente declaró desde siempre que son todas o ninguna libertad, estableciendo así un estatuto que dice que fuera de la Unión los países no pueden tener más ventajas desde el punto de vista de las libertades que los Estados miembros. Este punto de discusión lleva al Reino Unido al dilema que, en lo económico, no podrá resolver de otra forma si no es aceptando las cuatro libertades y buscar una forma de explicar la situación a nivel país.

Otro punto de debate es la deuda que tiene el Reino Unido por sus obligaciones de corto y largo plazo dentro de la Unión Europea y lo que debe pagar hasta su retiro. Esa discusión es tan delicada, como el control fronterizo, porque también las finanzas fueron un argumento importante que impactó a la ciudadanía. El conflicto de la frontera entre Irlanda e Irlanda

del Norte se analizará con más detalle, cuando se observen las consecuencias para el Reino Unido (5.1).

Aparte de lo anterior, en el contexto de la negociación en general surgió la discusión con el enfoque en los resultados: un *soft* Brexit o un *hard* Brexit, como se estableció la costumbre de nombrarlo. La pregunta es si al final de la negociación existe una separación con la cual no se nota tanto la diferencia en comparación con el *status quo*. Un *hard* Brexit o un *no-deal* Brexit significa que el Reino Unido saldrá de la Unión sin ningún acuerdo. Y sin acuerdos especiales, el Reino

Unido depende solamente de las normas de la Organización Mundial de Comercio.

La Unión Europea quiere que el Reino Unido no obtenga tantos beneficios como si continuara siendo un país miembro, sentando de esta forma un precedente y aclarando que no será una separación fácil. El Reino Unido está entrampado entre discusiones políticas internas, lo que demuestra un camino todavía no bien definido, a pesar del anuncio de la Primera Ministra Theresa May, en enero de 2017, de un *hard* Brexit con un plano de 12 puntos.

## 5.- CONSECUENCIAS

La realización del referéndum y las negociaciones arrojan consecuencias para el Reino Unido y para la Unión Europea, las que se analizará a continuación.

### 5.1.- Consecuencias para el Reino Unido

Durante los 44 años de permanencia del Reino Unido, el rol de la Unión Europea se amplió cada vez más en diferentes ámbitos. Así hoy, al salir, hay consecuencias enormes por la influencia de la Unión Europea en el área política, económica, social, agricultura, educación, salud, migración e integración, entre otros. Es decir, no existe ningún área que no esté afectada de manera directa o indirecta.

Ordenando las consecuencias para el Reino Unido, se puede distinguir entre consecuencias dentro del Reino Unido; en la relación con la Unión Europea, y en la relación del Reino Unido con otros países a nivel mundial. Estas consecuencias están vinculadas y es importante ver los diferentes elementos en su contexto.

A nivel nacional se tiene que destacar primero la legislación. Con esta, la Unión Europea entra en muchos ámbitos de la vida cotidiana. Existen reglamentos y decisiones que entran en vigor automáticamente en toda la Unión Europea y hay directivas que tienen que ser incorporadas a la legislación nacional por parte de los países miembros de la Unión Europea. Desde el momento de la salida del Reino

Unido, las normas perderán su carácter vinculante en el país. Así que el Reino Unido tiene que transformar las normas que deben ser obligatorias en el país antes de esta fecha.

Aparte de esta problemática, existe un asunto financiero. En la campaña para el referéndum se hizo una publicidad utilizando un bus con grandes letras en su exterior: “*We send the EU £350 million a week; let’s fund our NHS instead. Vote leave. Let’s take back control*”.<sup>14</sup> Este slogan no solamente está mal calculado, sino que es más bien populista y no muestra la realidad. Aunque el Reino Unido tenía y tiene que pagar como cada país miembro, algo de este dinero vuelve en forma de subvenciones y subsidios, por ejemplo, para los campesinos. Este flujo de dinero bidireccional termina y ahora el país debe pagar de sus propios recursos. Además, parte del dinero que transfiere el Reino Unido a la Unión Europea va a fondos y proyectos internacionales de ayuda humanitaria, lo que debería seguir pagando. Incluso los costos para reforzar la aduana y la introducción de más burocracia, en caso de un *hard* Brexit, pueden dificultar al estado de adquirir recursos. Un aspecto importante en el ámbito económico del país es el sector financiero. A pesar de la recuperación de la libra después de un punto bajo por causa

del shock post referéndum y la reacción del Banco Central de tener la tasa de interés baja desde ese momento, las consecuencias económicas son enormes. Londres, como centro de la economía financiera a nivel europeo, pierde importancia saliendo de la Unión Europea. Muchos bancos internacionales tienen su sede principal europea en la capital, porque desde ahí pueden negociar en toda la Unión Europea gracias a un documento especial que garantiza la libre circulación dentro del mercado. Desde ya muchas empresas y bancos buscan alternativas para la sede principal, porque dependen del mayor mercado único del mundo. Esta inseguridad económica lleva a la falta de recursos y poca claridad sobre la cultura y el intercambio estudiantil que debe pagar el Reino Unido.

Otra consecuencia que tiene el referéndum es la brecha y las diferencias dentro de la sociedad, incluso dentro de una familia. No solo los argumentos, sino más bien la forma de cómo fueron realizadas las campañas, llevaron a un corte y a una agresividad que tuvo su expresión más brutal en el homicidio de la diputada Joe Cox. La política tiene ahora el rol de buscar, con la sociedad civil y otros actores importantes, la unión social y terminar con acciones racistas contra migrantes, reestructurar el sistema político y social del país, escuchar las preocupaciones y una forma tolerante de comunicar e intercambiar ideas y opiniones. Estos debates también son necesarios para enfrentar

14 Enviamos a la Unión Europea £350 millones por semana; vamos a financiar nuestro NHS (NHS: *National Health Service*: Servicio Nacional de Salud) en su lugar. Vota por salir. Retomemos el control.

desigualdades e inseguridad en la sociedad, otras causas que justifican el resultado del referéndum (2.2).

La relevancia contemporánea del conflicto territorial es otra consecuencia del Brexit. Tanto Escocia, como Irlanda del Norte y Gibraltar muestran dificultades en este contexto. Las tres regiones votaron en su mayoría por permanecer en la Unión Europea. Después del referéndum, la Primera Ministra de Escocia, Nicola Sturgeon, dijo que su país quiere realizar un plebiscito para definir su independencia del Reino Unido. En una votación, el 18 de septiembre de 2014, fue rechazada la independencia con un 55,3% de los votos y una participación del 84,59%. En la oportunidad, la Unión Europea tenía la convicción de no aceptar a una Escocia independiente como miembro en la Unión. Cabe destacar que Escocia tiene un sector agrícola fuerte, que depende de las subvenciones de la Unión Europea, lo que justifica la decisión de la mayoría por no separarse del Reino Unido en el año 2014. Dependiendo del resultado de la negociación, Escocia podrá decidir si realizar otro referéndum, cuyo resultado podría ser diferente al de cinco años atrás.

Irlanda del Norte e Irlanda estuvieron en conflicto desde la década del '60 y hasta el año 1998. Desde 1973 Irlanda e Irlanda del Norte (como integrantes del Reino Unido) formaron parte de la Unión Europea, por lo que después del referéndum de 2016 sus ciudadanos se encuentran preocupados. La frontera

entre los dos países existió *de jure* por causa de la Unión Europea. *De facto*, muchas personas traspasan libremente la frontera, incluso para ir a trabajar en el día y volver en la noche. La frontera que desde el '73 dejó de importar, con el Brexit nuevamente se erige como una gran diferenciación en una región que se encuentra todavía marcada por un conflicto de décadas.

Gibraltar, como territorio europeo situado en España y con el Reino Unido como responsable por sus relaciones exteriores, sería el más afectado por el Brexit. Consciente de ello, antes del referéndum su Ministro Principal, Fabian Picardo, manifestó el deseo de pertenecer a la Unión Europea cualquiera fuera el resultado del plebiscito. Después del Brexit, este escenario quedó revocado, pero el Presidente de España declaró a Gibraltar como parte de su país y un *hard* Brexit sin acceso al mercado único podría causar graves problemas para este territorio de 33.140 habitantes.

Otro enfoque en las consecuencias es el de las relaciones europeas e internacionales. El Reino Unido tiene que establecer nuevamente una alianza de confianza y, a nivel mundial, tiene que hacer el trabajo que hizo antes Federica Mogherini como la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, según el art. 17 TUE. El problema a nivel mundial es que el Reino Unido como un solo país ya no tiene el poder de antes y por causa de diferentes actores, tampoco lo va a volver a tener. La Unión

Europea es junto a China y Estados Unidos, uno de los actores más poderosos a nivel mundial. Pero reflejado únicamente en el concepto de Unión Europea y no cuenta de forma individual. Como consecuencia de esto, el Reino Unido tendrá dificultades para obtener influencia internacional y para conseguir implementar su política y sus tratados, toda vez que la tendencia de unirse en cooperaciones para tener más poder y más peso en decisiones importantes, es un desarrollo que el Reino Unido contradice. Una posibilidad de entrar en una cooperación económica, pero que no tiene mucho poder, sería la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), aunque contrapone el deseo de muchos votantes de no ser dominado por otros actores europeos.

En relación a las consecuencias en el ámbito de los derechos humanos y vigilancia de la situación nacional a nivel europeo, es importante mencionar que el Reino Unido va a seguir siendo parte del Consejo de Europa y así también del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) con la base de la Convención Europea de Derechos Humanos, puesto que no tiene relación este acuerdo de derecho internacional público con la Unión Europea. En el futuro, garantizará también un control suplementario de los derechos humanos en el Reino Unido.

Analizando modelos de consecuencias en la relación con la Unión Europea, para varias personas Noruega podría ser un buen ejemplo. Este

país tiene acceso al mercado común, pero la Primera Ministra de Noruega, Erna Solberg, no recomienda su situación, pues dicho acceso tiene un costo bastante elevado. A ello hay que agregar que deben permitir la libre circulación de personas y, sobre todo, que no tienen la oportunidad de decidir sobre las regulaciones de la Unión. Sin representantes en ninguna institución de la Unión, el país tiene que seguir las reglas que establece la Unión Europea sin poder cambiar o decir algo.

En síntesis, las consecuencias para el Reino Unido son multidimensionales y se requerirá de mucho tiempo hasta que exista una cierta normalidad tanto dentro del Reino Unido como con sus relaciones a nivel europeo e internacional.

### *5.2.- Consecuencias para la Unión Europea*

El día del referéndum y también los días posteriores, la Unión Europea estaba en estado de shock, lo cual se refleja en la declaración conjunta de Martin Schulz, Presidente del Parlamento Europeo; Donald Tusk, Presidente del Consejo Europeo; Mark Rutte, de la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, y Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea:

*“Se trata de una situación sin precedentes, pero estamos unidos en nuestra respuesta. Permaneceremos firmes en la defensa de los valores fundamentales de*

*Europa, que consisten en promover la paz y el bienestar de sus pueblos. La Unión de los 27 Estados miembros persistirá. La Unión es el marco de nuestro futuro político común. Estamos unidos por la historia, la geografía y los intereses comunes, y desarrollaremos nuestra cooperación sobre estos fundamentos. Juntos afrontaremos nuestros retos comunes a fin de generar crecimiento, incrementar la prosperidad y asegurar un entorno estable y seguro para nuestros ciudadanos. Las instituciones asumirán plenamente su papel en este esfuerzo”.*

Después del estado de shock, los populistas y partidos de la extrema derecha en muchos países de la Unión Europea utilizaron el momento para reafirmar su deseo de separarse también de la cooperación. Políticos de varias naciones trataron de salir de esta crisis buscando una posibilidad para que los países pudieran tener *más* o *menos* Unión Europea. Dichas propuestas se deben analizar tanto en el contexto de la necesidad de fortalecer la cooperación, como también de encontrar una forma de responder a las voces populistas y extremas. Este concepto de una *Europa de dos velocidades* busca facilitar la mayor integración en la cooperación para países que así lo desean y una integración más lenta o mínima para países que todavía no se consideran preparados para dar un mayor paso a una cooperación más intensa. Pero esta teoría no es una solución efectiva, porque no se dirige concretamente al problema existente.

La forma de integrar *más* o *menos* la Unión ya existió con el Acuerdo de Schengen, que entró en vigor en 1995, y la Unión Económica y Monetaria. La posibilidad de una *Europa de dos velocidades* es uno de los cinco escenarios que plantea la Comisión Europea en el libro blanco sobre el futuro de la Unión, del 1 de marzo de 2017.

Los otros escenarios son una mayor cooperación, terminar con la Unión Europea, saliendo todos los países, y solamente tener un mercado único, o tener menos cooperación en varios ámbitos.

Ahora bien, el problema esencial con el avance hacia una mayor cooperación es que se produce un círculo vicioso: si los países miembros deciden tener más cooperación, esta debería ser en áreas políticas como, por ejemplo, los impuestos o la defensa. Pero para esta cooperación más profunda se necesita una base en común, es decir un plan estratégico y una forma similar de calificar una situación o de resolver un problema concreto, por ejemplo, el tener la misma forma de pensar sobre asuntos financieros, deuda pública o grado de protección del medio ambiente. A pesar de que los países están en una etapa diferente en la economía y en el concepto del rol del Estado en el sistema nacional, es importante para una cooperación avanzada que los estados se coordinen a un nivel más alto. El problema de la diferencia en ámbitos culturales, económicos y políticos debería superarse para encontrar una estrategia a largo

plazo, cambiando de un plan estratégico de cada gobierno a un conjunto de acuerdos, y traspasando los cambios de los gobiernos. El dilema actual se refleja también en la historia de la Unión Europea, que comenzó con un enfoque económico y también fue visto como un conjunto de acuerdos económicos, a pesar del objetivo de asegurar la paz. Así, durante muchas décadas actuó como un facilitador de bienes y servicios para cruzar fronteras. Eso también se refleja en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que en los primeros años tenían principalmente casos como *Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Alta Autoridad*<sup>15</sup> y *Costa/E.N.E.L.*<sup>16</sup>

Con el transcurso de los años, se cooperó cada vez más en ámbitos político-sociales —cuyo plan es ampliarlo a futuro—, pero por decisión política a nivel de las élites. Una solución para que la ciudadanía se sintiera parte de esta decisión y se ampliara el objetivo inicial centrado en lo netamente económico, fue agregar valor a través de la implementación de mecanismos como himnos y banderas.

Pero solo pensar en conceptos, himnos y banderas para solucionar el problema no es suficiente. Estas acciones parecen muchas veces superficiales, cuando lo que se busca es crear un “pueblo europeo” y un sentido común de todos los ciudadanos desde “arriba”. Para resolver el problema de fondo es

necesaria una discusión más profunda. A continuación, algunas propuestas que deberían apoyar la búsqueda de soluciones a la crisis.

### **1ª Propuesta: implementar mayor participación**

El descontento con la Unión Europea se mostró también en los referendums sobre la Constitución Europea en Francia y los Países Bajos, en el año 2005, con un rechazo del 55,7% en Francia y 61,5% en los Países Bajos. Estos junto con el plebiscito del Brexit muestran una falta de comunicación y una brecha entre las acciones que hace la Unión Europea y la percepción y la actuación de los ciudadanos. No se puede esperar un consenso si no se practica la participación de diferentes formas durante años, como planificación estratégica a largo plazo.

Los resultados sobre la Constitución de 2005 llevó a la Unión Europea a una crisis. No obstante, la Constitución fue igualmente implementada con otro nombre y algunos cambios.

Otra alternativa que se barajó durante esta crisis fue la de no preguntar a la ciudadanía, lo que constituye una opción bastante peligrosa, pues sin la ciudadanía es imposible llevar adelante la idea de una Unión más fuerte.

Para incentivar una participación más amplia es importante la educación. Con una mayor participación, la ciudadanía se siente más valorada; siente que las decisiones no son solo adoptadas entre cuatro paredes, por

15 EU:C:1959:31.

16 EU:C:1964:66.

altos burócratas y diplomáticos. Por el contrario, los ciudadanos se sentirían parte de decisiones y los métodos de crear un sentido común de manera artificial, como a través de la bandera, podrían cobraría real sentido entre la ciudadanía. Este punto también es muy relevante, pues uno de los principales argumentos de quienes votaron por salir de la Unión Europea fue la falta de democracia y la alta burocracia.

## **2ª Propuesta: modificación institucional**

Un factor determinante para los ciudadanos es el fortalecimiento de los procesos democráticos y la legitimación del Parlamento Europeo, toda vez que este no tiene control suficiente sobre el Consejo Europeo y, en la práctica, carece de poderes esenciales, como proponer una ley o tener real influencia en la discusión del presupuesto.

## **3ª Propuesta: rol de los políticos nacionales**

Para dotar de mayor educación y participación es fundamental la cooperación en todos los niveles. En este sentido, un elemento importante es el rol de los políticos nacionales. Desde décadas culparon y culpan a la Unión Europa por decisiones implementadas, pero no consultadas ni queridas por la ciudadanía. Buenas prácticas y decisiones acertadas no llegan a la imagen de la ciudadanía, tanto por falta de acciones concretas por parte de los políticos nacionales como de los medios de comunicación. La Unión

Europea es famosa a nivel nacional por regular pequeños detalles como contenidos de las ampollitas, la longitud del pepino y del plátano o la construcción de la aspiradora. Esas acciones y regulaciones llegan y se difunden por medios de comunicación y por políticos a nivel nacional. El hecho que esas regulaciones son muchas veces presiones de empresas multinacionales, no lo comunican.

La imagen de la Unión Europea depende de multiplicadores. Así, los políticos deben cumplir el rol de defensores de la Unión Europea no solo antes de un referéndum, sino que tienen que dejar los intereses nacionales de lado para construir una sólida Unión. Las debilidades, en este sentido, quedaron de manifiesto en momentos claves, como la crisis sufrida por el Euro o la de la ola de refugiados. El control de grupos de lobby en Bruselas debería estar a cargo de la ciudadanía, que cumpliría la función clave de renovar la imagen de la Unión Europea, dejando atrás la idea original fundadora de la misma.

Las propuestas hechas son necesarias, porque las generaciones que viven ahora ya no tienen la experiencia de las crueldades de la guerra que los fundadores tenían. Este vacío en la razón de origen de la Unión debe ser llenado por la ciudadanía mediante la participación en varias etapas de los procesos. La ventana de oportunidad que se abre por la crisis, puede ser ocupada para incentivar a la ciudadanía, generando diálogos en busca de la idea de

la Unión del futuro. Esta Unión debe garantizar estos espacios de comunicación. Volver a los estados nacionales no es la solución. La Unión Europea con sus mecanismos de derechos humanos, derechos del consumidor y ganadora del Premio Nobel de Paz, es también un actor que protege contra los abusos de poder de un gobierno

nacional, jugando el rol de la contraparte, en algunos casos, como actualmente ocurre en Polonia.

La Unión Europea debe velar por la importancia y la oportunidad de la participación ciudadana, como pilar fundamental de la misma en aras del bien común.

## 6.- CONCLUSIÓN

Después del shock que provocó el referéndum, ahora comienza la etapa de reconstrucción. Ese momento de crisis para la Unión Europea y para el Reino Unido, presenta hoy la oportunidad de crear espacios para modificaciones que son necesarias. En este sentido, resulta indispensable realizar un debate tanto sobre la estructura, como el trato y la relación con la ciudadanía. En este contexto es importante realizar la discusión no solo por un aspecto formal, sino que realmente para cambiar algo en el sistema actual.

Para el Reino Unido es una oportunidad de reflexionar sobre su rol en el mundo y sobre las personas que no se sintieron escuchadas por parte de los políticos y de la sociedad. Además, la política —junto con asociaciones civiles y otras organizaciones e instituciones estatales y no estatales— deben encontrar una manera de disminuir la brecha dentro de la ciudadanía, la cual quedó al descubierto tras el referéndum.

La Unión Europea tiene la tarea de implementar acciones que deben ser aceptadas por una amplia mayoría y no por una pequeña élite. Y es que aun cuando su fundación respondió a un enfoque netamente económico, hoy resulta indispensable establecer un vínculo más amplio de los países miembros.

Para que la ciudadanía se sienta parte de la Unión, es importante preguntarles no solo a través de referéndums, para luego quedar sorprendidos por los resultados. Requiere un trabajo a largo plazo y una entrega coherente y constante de información y de educación. Así se llega a lo prometido en el art. 1 TUE: tomar las decisiones de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos como sea posible.

Con las propuestas mencionadas en las consecuencias, la Unión Europea podría superar algunos de los elementos fundamentales de la crisis. Esa crisis que nos sitúa en un momento decisivo, en el que es menester

detenerse y reflexionar sobre a dónde va — *¿quo vadis* Unión Europea?

La Unión Europea ha escrito una historia de muchos éxitos, pero hay que cambiar la estrategia para que este éxito pueda extenderse en el tiempo y tenga un sentido más profundo para las generaciones que no vivieron guerras y conflictos en sus países. En este contexto, el Brexit es un hecho que

marca un antes y un después en la historia de la Unión Europea. Los actores relevantes en los diferentes niveles pueden aprovechar este momento para crear una Unión más participativa, más social, más inclusiva y más justa. Estos actores no deben tener miedo de la ciudadanía, sino que tomarlo como un desafío de crear una Unión por y para todos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antonucci, L., Horvath, L. & Krouwel, A. (2017). Brexit was not the voice of the working class nor of the uneducated—it was of the squeezed middle. LSE. Brexit. Recuperada el 25 de octubre de <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/10/31/brexit-was-not-the-voice-of-the-working-class-nor-of-the-uneducated-it-was-of-the-squeezed-middle/>
- Applebaum, A. (2017). Britain after Brexit: a transformed political landscape. *Journal of Democracy*, 28(1). pp. 53–58.
- BaFin. (2017). Brexit - BaFin-Exekutivdirektor Raimund Röseler: “Wir denken pragmatisch, aber leere Hüllen akzeptieren wir nicht.” Recuperada el 19 de octubre de 2017 de [https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2017/fa\\_bj\\_1710\\_Brexit.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2017/fa_bj_1710_Brexit.html)
- Baldry, A. (2016). Young people won't register to vote in the EU referendum. The Conservatives have put them off politics for life. *Independent*. Recuperada el 13 de octubre de 2017 de <http://www.independent.co.uk/voices/this-is-why-young-people-won-t-be-registering-to-vote-in-the-eu-referendum-today-a7069096.html>
- BBC News (2014). Vote 2014. UK European election results. *BBC*. Recuperada el 5 de octubre de 2017 de <http://www.bbc.com/news/events/vote2014/eu-uk-results>
- BBC News (2015). Election 2015. Results. *BBC*. Recuperada el 5 de octubre de <http://www.bbc.com/news/election/2015/results>
- Bhambra, G. (2017). Why are the White working classes still being held responsible for Brexit and Trump? LSE. Brexit. Recuperada el 25 de octubre de 2017 de <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/11/10/why-are-the-white-working-classes-still-being-held-responsible-for-brexit-and-trump/>
- Canocchi, C. (2017). The UK's middle class remains one of the smallest and poorest in Europe despite having expanded the most over two decades. *This is MONEY*. Recuperada el 23 de octubre de <http://www.thisismoney.co.uk/>

- money/news/article-4443694/UK-middle-class-one-smallest-poorest-Europe.html
- Cobain, I. (2016). JO Cox killed in ‘brutal, cowardly’ and politically motivated murder, trial hears. *The Guardian*. Recuperada el 22 de octubre de 2017 de <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/nov/14/jo-cox-killed-in-politically-motivated-murder-trial-thomas-mair-hears>
- Cowburn, A. (2016). Brexit: Norway’s Prime Minister Erna Solberg warns Britons ‘won’t like’ life outside EU. *Independent*. Recuperada el 16 de octubre de 2017 de <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-eu-referendum-leave-european-union-norway-prime-minister-erna-solberg-warning-a7084926.html>
- Cruz, M. (2016). Mariano Rajoy: “Gibraltar es español, con Brexit o sin Brexit”. *El Mundo*. Recuperada el 10 de octubre de 2017 de <http://www.elmundo.es/espana/2016/06/16/57625a0146163f7c2d8b4606.html>
- Del Valle, A. (2017). Gibraltar and the “Brexit” – New Scenarios within a Historic Dispute. A Proposal. Recuperada el 7 de octubre de 2017 de <http://verfassungsblog.de/gibraltar-and-the-brexit-new-scenarios-within-a-historic-dispute-a-proposal/>
- Deutscher Bundestag (2016). Zurücknahme eines Antrags gemäß Art. 50 EUV. Recuperada el 25 de octubre de 2017 de <https://www.bundestag.de/blob/476094/8a92fa2437cdo50eb74d57ef00b6c611/pe-6-112-16-pdf-data.pdf>
- Department for Exiting the European Union: senior management team (2017). Recuperada el 1 de octubre de 2017 de <https://www.gov.uk/government/publications/department-for-exiting-the-european-union-senior-management-team>
- Dorling, D. (2016). Brexit: the decision of a divided country. *BMJ*. Recuperada el 23 de octubre de <http://www.bmj.com/content/354/bmj.i3697.full?ijkey=Qzh0MvExCSLlBkA&keytype=ref>
- European Commission (s.f.). Taskforce on Article 50 negotiations with the United Kingdom. Recuperada el 10 de octubre de 2017 de [https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom_en)
- European Commission (s.f.). Press Release Database. Recuperada el 14 de octubre de 2017 de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2329\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2329_es.htm)
- European Commission. (2017). Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU (TF50). Recuperada el 7 de octubre de 2017 de <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation-chart-tf50.pdf>
- European Commission. (2017). White paper on the future of Europe. Recuperada el 3 de octubre de 2017 de [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf)
- Europäischer Rat (2017). Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates. *Leitlinien* - 29. April 2017. (Artikel

- 50). Recuperada el 22 de octubre de <https://www.consilium.europa.eu/media/21746/29-euco-art50-guidelines-de.pdf>
- Europäische Union (s.f.). Die Geschichte der Europäischen Union. Recuperada el 10 de octubre de 2017 de [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_de#1945\\_-1959](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_de#1945_-1959)
- Europäisches Parlament (2017). Artikel 50: So verläuft das EU-Austrittsverfahren. Recuperada el 16 de octubre de 2017 de <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20170324STO68408/artikel-50-so-verlauft-das-eu-austrittsverfahren>
- European Parliament Information Office in London (s.f.). Brexit. Recuperada el 5 de octubre de 2017 de <http://www.europarl.europa.eu/unitedkingdom/en/ukevents/brexit.html#shadowbox/1/>
- Government of the UK (s.f.). Secretary of State for Exiting the European Union. The Rt Hon David Davis MP. Recuperada el 10 de octubre de 2017 de: <https://www.gov.uk/government/people/david-davis#current-roles>
- Halter, U. (2017). *Europarecht. Dogmatik im Kontext. Band I: Entwicklung – Institutionen – Prozesse*. Tübingen: Mohr Siebeck, pp. 7–50.
- Heyvaert, V. (2016). Death of a citizen: Britain's referendum and EU nationals living in the UK. Recuperada el 10 de octubre de 2017 de [blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/03/04/death-of-a-citizen-britains-referendum-and-eu-nationals-living-in-the-uk/](https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/03/04/death-of-a-citizen-britains-referendum-and-eu-nationals-living-in-the-uk/)
- Helm, T. (2016). EU referendum: youth turnout almost twice as high as first thought. *The Guardian*. Recuperada el 8 de octubre de 2017 de <https://www.theguardian.com/politics/2016/jul/09/young-people-referendum-turnout-brexit-twice-as-high>
- House of Commons Library (2017). Brexit: how does the Article 50 process work? Recuperada el 29 de octubre de 2017 de <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7551>
- House of Commons Library (2016). Analysis of the EU Referendum results 2016. Recuperada el 13 de octubre de 2017 de <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7639>
- Igielnik, R. & Kochhar, R. (2016). GOP gained ground in middle-class communities in 2016. Pew Research Center. Recuperada el 29 de octubre de 2017 de <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/12/08/gop-gained-ground-in-middle-class-communities-in-2016/>
- Lang, A. & Miller, V. (2017). Brexit and Parliament: deal or no deal? Recuperada el 10 de octubre de 2017 de <https://secondreading.uk/brexit/brexit-and-parliament-deal-or-no-deal/>
- Machado, A. (2017). Alfonso Dastis garantiza la fluidez en la verja de Gibraltar pese al Brexit. *El Mundo*. Recuperada el 9 de octubre de 2017 de <http://www.elmundo.es/internacional/2017/09/16/59bd100eca4741154a8b4606.html>
- Merrick, R. (2017). Brexit: Vote Leave chief who created £350m NHS claim

- on bus admits leaving EU could be 'an error'. Independent. Recuperada el 24 de octubre de 2017 de <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-news-vote-leave-director-dominic-cummings-leave-eu-errors-nhs-350-million-lie-bus-a7822386.html>
- Murray, W. (2017). Thursday briefing: Spain waves Gibraltar card in Brexit talks. Recuperada el 25 de octubre de 2017 de <https://www.theguardian.com/world/2017/nov/23/thursday-briefing-spain-waves-gibraltar-card-in-brexit-talks>
- Negrescu, Victor (2012), "Les présidents de la Commission européenne: entre trajectoires professionnelles et circonstances politiques". *Romanian Journal of European Affairs*. Vol. 12, No. 2, June 2012, pp. 67–79
- Phipps, C. (2017). David Cameron: I was right to hold Brexit referendum. Recuperada el 25 de octubre de 2017 de <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/30/david-cameron-i-was-right-brexit-referendum>
- Phipps, C.; Weaver, M.; Quinn, B. & Rawlinson, K. (2017). EU Summit: Cameron secures deal and starts campaign to keep Britain in—as it happened. *The Guardian*. Recuperada el 10 de octubre de 2017 de <https://www.theguardian.com/world/live/2016/feb/19/eu-summit-all-night-negotiations-deal-cameron-live>
- Sánchez, J. (2016). Estos son los resultados del Brexit. *El Mundo*. Recuperada el 15 de octubre de 2017 de <http://www.elmundo.es/internacional/2016/06/24/576ce7d5e5fdeaf4638b4632.html>
- Sapir, J. (2016). Brexit?, de Blog de Jacques Sapir sur la Russie et l'Europe. Recuperada el 5 de octubre de 2017 de <http://russeurope.hypotheses.org/5022>
- Shuster, S. (2016). The U.K.'s Old Decided for the Young in the Brexit Vote. *TIME*. Recuperada el 22 de octubre de 2017 de <http://time.com/4381878/brexit-generation-gap-older-younger-voters/>
- Slawson, N. (2017). UK social care sector in crisis due to staff shortages. *The Guardian*. Recuperada el 23 de octubre de 2017 de <https://www.theguardian.com/society/2017/mar/08/uk-social-care-crisis-staff-shortages>
- Statista (s.f.). Europäische Union & Euro-Zone: Gesamtbevölkerung von 2007 bis 2017 (in Millionen Einwohner). Recuperada el 5 de octubre de 2017 de <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/14035/umfrage/europaeische-union-bevoelkerung-einwohner/>
- The Electoral Commission (s.f.). EU referéndum results. Recuperada el 7 de octubre de 2017 de <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>
- The Equality Trust (s.f.). The Scale of Economic Inequality in the UK. Recuperada el 25 de octubre de 2017 de <https://www.equalitytrust.org.uk/scale-economic-inequality-uk>
- Unión Europea. (s.f.). Comercio. Recuperada el 3 de octubre de 2017 de [https://europa.eu/european-union/topics/trade\\_es](https://europa.eu/european-union/topics/trade_es)

- University of Oxford (2017). Mapping the Brexit votes. Recuperada el 7 de octubre de <http://www.ox.ac.uk/news-and-events/oxford-and-brexit/brexit-analysis/mapping-brexit-vote>
- Wintour, P. (2017). Norway solution 'would put UK in single market but not under ECJ'. *The Guardian*. Recuperada el 11 de octubre de 2017 de <https://www.theguardian.com/politics/2017/sep/13/norway-solution-would-put-brexit-uk-in-single-market-but-not-under-ecj>
- Young, A. (2016). Article 50. University of Oxford. Recuperada el 23 de octubre de 2017 de <http://www.ox.ac.uk/news-and-events/oxford-and-brexit/brexit-analysis/article-50>