

ESTUDIOS

APUNTES PARA UN ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS DE IRLANDA DEL NORTE

«Majority rule is another principle worth supporting. But it is naïve to think that democracy is just a voting system; it is also a social pattern which entails, for example, tolerance of minorities.»

(En *The Guardian*, 4-9-72)

I

1. Un análisis de la Historia irlandesa, y *a fortiori* de la de Irlanda del Norte, no puede ser realizado fuera del contexto británico en el que, dicho sea de paso, se introduce formalmente a partir del siglo XII. Pero los factores históricos que con tanta fuerza pesan hoy en el conflicto nórdirlandés quedarían incompletos si no se hiciera una referencia, por breve que esta sea, al período inmediatamente anterior a las primeras invasiones inglesas en el reinado de Enrique II. Y es que, como ha señalado D. Thornley, el ideal céltico comienza a forjarse con las oleadas de esta etnia que se producen a partir del siglo IV, «bridges a millenium» entre la Europa de los monasterios y la Europa de Mazzini (1).

Los celtas, al imponer su hegemonía o al expulsar a los anteriores habitantes, no trajeron consigo, ni mucho menos, la unidad política de la isla, que llegó a estar dividida en más de un centenar de reinos minúsculos. Es cierto que se podría hablar de unos Reyes supremos en las personas de los O'Neill, Reyes de Tara, pero tal unidad habría sido más teórica que práctica, limitándose a la percepción de tributos del resto de los pequeños reinos, sin

(1) En la introducción histórica a la obra de B. CHUBB: *The Government and politics of Ireland*, Stanford y Londres, 1970, pág. 5.

influir realmente en el gobierno de los mismos. A pesar de todo, la cultura gaélica, la lengua, la religión y una peculiar concepción del derecho que consideraba al grupo familiar, más bien que al individuo, como titular de la propiedad, pondría las bases de una unidad cultural que, reforzada por el cristianismo (2), supondría un sistema esencialmente diferente del inglés. Su recuerdo daría más tarde, en la época de las nacionalidades políticas, cohesión y confianza en sus demandas de separación política de ambas islas, a aquellos que buscaban la racionalización de sus agravios económicos, políticos y religiosos contra el Gobierno inglés. Y ello, a pesar de que ya en las postrimerías de la Alta Edad Media, la degeneración de la Iglesia irlandesa, además de otros factores, significaría el comienzo del declinar de la cultura gaélica, en un paréntesis larguísimo que no se cerraría hasta el período contemporáneo.

En el Medievo, las continuas luchas entre los distintos reyezuelos celtas, que reclamaban para sí la suprema magistratura de la isla, facilitarían primero las invasiones de los pueblos escandinavos, que no dejarían de marcar su impronta al introducir, por ejemplo, la vida urbana, y acelerar el comercio marítimo. Y, vencidos los daneses, un nuevo elemento extraño penetraría, esta vez con mayores consecuencias, en la historia de la isla. Los reyezuelos, que ya habían usado los servicios de las armas vikingas en sus contiendas civiles, solicitaron, mediado el siglo XII, ayuda del otro lado del canal de San Jorge. Diarmaid Mac Murchadha, «Rey» de Lainster, que encuadraba en sus ejércitos a las fuerzas de los señores anglonormandos (3), estaba muy lejos de suponer que un día sería el símbolo de la traición en el movimiento nacionalista irlandés (4). Y, sin embargo, acababa de poner en contacto a dos culturas, a dos pueblos cuyas relaciones, en adelante, serían de desigualdad, de dominio y de subordinación del uno respecto del otro.

En efecto, el temor de los Monarcas ingleses, a la sazón Enrique II, de ver constituirse un poder independiente en la otra isla, les llevaría a solicitar bula papal para intervenir en Irlanda. La concesión no se haría esperar; y a ello contribuiría, sin duda, la peculiar situación de la Iglesia irlandesa, que haría

(2) A su vez el cristianismo no dejaría de recibir la impronta irlandesa, al menos en lo que se refiere a la organización. En este sentido, recuerda D. THORNLEY que los intentos de San Patricio por imponer un sistema diocesano, nunca estuvieron de acuerdo con las características sociales del país, como, por ejemplo, la ausencia de núcleos urbanos. Así, una tendencia monástica se afirmaría rápidamente, sobre la base de unos monasterios íntimamente unidos a cada familia real en cada uno de los pequeños reinos irlandeses, de tal modo que, a finales del siglo VI, la Iglesia irlandesa tenía una organización básicamente monástica. Op. cit., pág. 3.

(3) R. DE CLARE: *Strongbow*; R. FITZSTEPHEN y M. FITZSGEVALD.

(4) O. D. EDWARDS y otros: *Celtic Nationalism*, Londres, 1968, pág. 11.

necesaria a los ojos de Roma un poder fuerte y centralizado que la pusiera otra vez en el recto camino. El Rey inglés desembarcaría en 1171, obteniendo el sometimiento a su autoridad de los señores anglonormandos, así como de parte de los reyezuelos irlandeses. Su descendientes adoptarían el título de «Lord of Ireland» (*dominus Hiberniae*) (5).

Desde entonces, hasta el siglo XVI, Irlanda estaría dividida en tres sectores que, aunque variando en extensión con las circunstancias, podríamos delimitar: De un lado, el «Pale», alrededor del núcleo dublinés, sometido a la Corona y al Derecho inglés. Otro sector de la isla, aunque dependiente de la Corona, estaba sometido al poder autónomo de los señores angloirlandeses, descendientes de los invasores del siglo XII. Por fin, el Ulster y los territorios del oeste, donde los jefes gaélicos vivían prácticamente con independencia del poder real.

En las zonas regidas por el Derecho inglés, un Parlamento incorporado a las escasas instituciones insulares por la Monarquía inglesa, daría la medida de la autonomía irlandesa. Su aparición data, al parecer, de 1295, año en que, además de los obispos y los padres del reino son convocados asimismo dos caballeros y el *sheriff* de cada uno de los nueve condados y cinco circunscripciones de distinta naturaleza sometidos al Derecho inglés. Las regiones del norte y del oeste quedaban, claro está, sin representación. El Parlamento irlandés (que no podía acusar a los ministros de la Corona) tenía fundamentalmente la atribución de consentir el impuesto, alcanzando su momento de máximo auge a mediados del siglo XV, cuando, coincidiendo con la guerra de las dos rosas, consiguió que las leyes emanadas por el Parlamento inglés sólo tuviesen valor en Irlanda en el caso de haber sido ratificadas por el Parlamento irlandés.

No obstante, el triunfo de los Tudor en Inglaterra iba a suponer el declive de la autonomía irlandesa. Ya en 1495 se aprueba la ley Poynings (del nombre del entonces virrey de Irlanda) que supuso: De un lado, que la institución parlamentaria no podría celebrar ninguna reunión en tanto que el Rey no la hubiese convocado y concedido su «visto» al contenido del orden del día. Por otro lado, que las leyes «últimamente» aprobadas por el Parlamento inglés tendrían valor en Irlanda. Todo ello significaba, en primer lugar, que el Rey y su Consejo privado ejercerían un control sobre la actividad legislativa del Parlamento irlandés, que, dicho sea de paso, se reuniría a partir de entonces en contadas ocasiones. En segundo lugar, la

(5) Aunque, de todos modos, es necesario subrayar que durante largos periodos, la influencia inglesa sería prácticamente nula. R. S. P. ELLIOT y J. HICKIE: *Ulster. A case Study in conflict theory*, Londres, 1971, pág. 30.

ley «Poynings» entrañaba que a la postre, las leyes inglesas anteriores a la emanación de aquel precepto, entraban a formar parte del Derecho irlandés (6).

A partir de entonces, la autoridad de los Reyes de la dinastía Tudor se afirma con fuerza sobre todo el territorio, sustituyendo Enrique VIII el título de lord de Irlanda por el de Rey. Los Tudor, que ponen fin a las mezclas angloirlandesas, y, más tarde, los Estuardo, gobiernan la isla sobre la base de unas instituciones inglesas que sustituyen el anterior orden «gaélico».

Tras la reforma, los Monarcas ingleses, con una política que, como ha señalado P. O. Farrel, en buena parte estuvo «marcada por el miedo» (7), comenzaron la tarea de colonizar Irlanda a base de individuos de religión protestante. En el año 1607, el primer Rey de Inglaterra y Escocia, Jacobo I, aprobaría un plan para la colonización del Ulster con individuos escoceses, instalándose en los años inmediatos un total de 150.000 escoceses, además de 20.000 ingleses (8). La confiscación de tierras hasta entonces en manos de autóctonos católicos en favor de los recién llegados protestantes iría paralelamente a la colonización.

Todo ello, unido al fracaso de la Reforma en la isla, determina el futuro de las relaciones angloirlandesas (9). Aprovechando la circunstancia de la guerra civil inglesa, los católicos toman el partido del Rey Carlos, dando inicio a una oleada de venganzas contra los colonos de origen protestante. La respuesta del caudillo de la revolución, Cronwell, no se haría esperar. Este instaura una política de terror, llevando asimismo al límite la confiscación de tierras en favor de los protestantes. En 1688, cuando vuelve a producirse un enfrentamiento entre el Parlamento y el Rey, los irlandeses católicos pensaron otra vez que su oportunidad había llegado, y, con la ayuda de un ejército francés, procedieron a conquistar casi toda la isla. Pero, una vez más, la victoria del Parlamento confirmaría la hegemonía de la comunidad protestante, que, durante el siglo de las Luces, intentaría mantener subyugada la población católica mediante la aplicación de rigurosas leyes de tipo penal.

(6) F. W. MAITLAND: *The Constitutional History of England* (reimpresión, Cambridge, 1968).

(7) P. O. FARREL: *Ireland's English question*, Londres, 1971, pág. 19.

(8) R. ROSE: *Governing without consensus*, Londres, 1971, pág. 78. Una reseña crítica de esta obra, así como de la de ELLIOT y HICKEL, antes citada, se puede encontrar en *Political Studies*, septiembre 1972, págs. 338 y 339; o en el número correspondiente al verano de 1972, págs. 260-67, de *Parliamentary Affairs*.

(9) Por lo que se refiere a la Reforma, señala P. O. FARREL que los esfuerzos por llevar al pueblo la nueva religión fueron escasos: «La gran masa de la población ni siquiera pudo oír la nueva doctrina: apenas había quien la predicara, y los pocos que lo hicieron eran ininteligibles (no hablaban irlandés)». Op cit, pág. 21.

Ciertamente, la ruptura del consenso no era aún completa cuando, finalizando el siglo XVIII pareció apuntarse una quiebra en las filas protestantes: las discriminaciones de que eran objeto los presbiterianos por parte de los anglicanos, llevó a alguno de aquéllos a unirse con determinados sectores de la población católica en la «Sociedad de los irlandeses unidos», cuyos objetivos eran formar «a brotherhood of affection, a communion of rights and a union of power among Irishmen of every religious persuasion and thereby to obtain a complete reform of the legislature, founded on principals of civil, political and religious liberty» (10). Pero el fracaso de la rebelión de 1798, cerraría de nuevo las fisuras del bloque potestante.

Entre 1783 y 1800, el Parlamento británico concedió cierto grado de autonomía al Parlamento irlandés, fundamentalmente en el sentido de conceder al pueblo el derecho de obedecer solamente las leyes aprobadas por su Parlamento, derogando así la ya citada ley Poynings.

En 1801, sin embargo, entran en vigor las Actas de unión que, al menos en teoría, significan la fusión de dos reinos independientes en un nuevo Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda. Lo que, entre otras cosas, acarrearía la desaparición del Parlamento de Irlanda, aunque no de las instituciones del ejecutivo que, el país, a diferencia de lo que había ocurrido con Escocia a partir de 1707, seguiría manteniendo: un lord lugarteniente, con su correspondiente Consejo, que, de todos modos, están bajo el control de Londres.

La unión con la Gran Bretaña no significó, sin embargo, el final de las discriminaciones anticatólicas ni de las relaciones desiguales. Por eso, no es de extrañar que, coincidiendo con el despertar general de los nacionalismos, comenzara a forjarse en Irlanda un movimiento en el que se entremezclan el nacionalismo propiamente dicho con la cuestión de la tierra y la religión y que, tras no pocas vicisitudes, culminaría con la obtención de la independencia (11).

Así, el sentimiento nacionalista irlandés, a cuyo incremento contribuiría no poco la dureza de la represión británica tras el levantamiento de Pascua de 1916 (que acercaría hacia el polo independentista a sectores hasta enton-

(10) D. P. BARRIT y CH. F. CARTER: *The Northern Ireland Problem*, Londres, 1972, pág. 13.

(11) THORNLEY: Op. cit., págs. 17 y sigs.; «the resentment of the common people against their rulers was produced by no question-begging folk myth: it drew its vigour from three great stimuli, at once emotional and practical. Of these a sense of nationality was only one; the others were land and religion. The rivalry of these three great forces at some times paralysed the popular will; their sporadic coincidence produced great cataclysms in the history of Ireland. In their interaction lies the explanation of many of the apparent paradoxes of that history».

ces remisos) acaba por imponerse frente a las fuerzas de diversa índole que defendían el mantenimiento del *statu quo*. La concesión del *Home Rule*, tema de constante presencia por entonces en la política británica durante los últimos decenios, no satisfaría a los patriotas irlandeses, que se negarían a integrarse en las instituciones creadas en 1920 por la «Government of Ireland Act», prefiriendo la continuación del «Dáil», Parlamento irlandés semiclandestino fundado en 1919 (12).

2. El «acta de 1920» dividía a Irlanda en dos partes: Irlanda del Norte, compuesta por los seis condados del noroeste; en tanto que el resto de los condados de la isla constituían «Irlanda del Sur». Cada una de las dos zonas tendría sus propios órganos ejecutivos y legislativos (vid. *infra*), si bien estaban subordinados al Parlamento de Westminster, al que enviaban además sus propios representantes. Pero el Tratado que poco más tarde, a finales de 1921, firmarían el Gobierno de Londres y los representantes irlandeses, haría del Acta letra muerta por lo que se refería a «Irlanda del Sur», que pasaba a cobrar *status* de «Dominio», como «Estado Libre de Irlanda». Por el contrario, en lo que concernía a Irlanda del Norte, el Tratado ratificaba las cláusulas del Acta que, por lo demás, había entrado en vigor con normalidad desde el primer momento, celebrándose elecciones en el mismo año 1921.

Las causas de la citada división de la isla eran de diversa índole, y algunas han sido esbozadas en las líneas que preceden. Así, no cabe duda de que factores importantes fueron, el fanatismo religioso de católicos y protestantes; el pasado de violencias entre ambos sectores de la población; el sentimiento nacionalista de los irlandeses católicos, así como el sentimiento antinacionalista de los irlandeses protestantes (13); la decisión de un gabinete británico entre la espada y la pared, deseosos tal vez de evitar la guerra civil entre irlandeses... Y, sin embargo, en el resbaladizo terreno de los factores de las

(12) Incluso, según parece, la Rusia soviética estuvo dispuesta a reconocer a la «República Irlandesa»: M. O'RIORDAN: «Lenin en la Historia de Irlanda», en *Revista Internacional*, 1970, núm. 4, págs. 44-7. El «Saorstát Eireann» (Estado Libre de Irlanda), había sido proclamado por el «Dáil», constituido a su vez por los diputados del «Sinn Féin» proclamados en las elecciones generales de 1918 para el Parlamento del Reino Unido, en el que se negaría a integrarse.

(13) Varios: *The Ulster Debate*, Londres, 1972, págs. 13-15: «... Debe tenerse presente que lo que movió a los protestantes del Ulster (y a los protestantes irlandeses en general) no fue el nacionalismo, en el sentido político de la palabra, sino el antinacionalismo. Habían aceptado de todo corazón la fusión de Irlanda con Gran Bretaña; y, aunque sin dejar de ser irlandeses, creían que el mejor servicio que podían hacer a su país era mantener incólume la herencia de una ciudadanía británica común».

luchas políticas y del determinismo, no cabe duda tampoco de que los factores de carácter económico pueden contribuir, asimismo, a explicar en buena parte el problema que nos ocupa. Concretamente, la distinta evolución económica que tiene lugar, a partir del siglo XVII, en el nordeste de la isla y en el resto del país (14), que haría que cuando ya en nuestro siglo se plantea de manera ineludible la cuestión de la autonomía irlandesa, los condados del nordeste constituyesen una zona industrializada cuya prosperidad dependía del libre cambio de sus productos de tejidos y de un contacto estrecho con la Gran Bretaña, por lo que se refería a la industria naval. Mientras que, por el contrario, el resto del país no tenía apenas industria, estando sus esperanzas de desarrollo industrial puestas en una política de protección industrial.

Ciertamente no es fácil sopesar la importancia que tuvo cada uno de estos factores. Como ha señalado G. Fitzgerald, «en la superficie el impulso hacia la división del país podría parecer de naturaleza política y religiosa, más bien que económica, pero las fuerzas económicas acostumbran a trabajar bajo la superficie de los acontecimientos, provocando una marejada que con frecuencia pasa desapercibida para los que se preocupan sólo con la espuma de las olas». Sin negar el peso y la importancia de las fuerzas de carácter estrictamente político y religioso, tal vez no sea descabellado afirmar que la división del país, hasta entonces políticamente unido, no habría sido realizada a no ser por la concurrencia de esos intereses económicos diversos e incluso opuestos (15).

Además de las Actas de unión de 1800, cuya validez (sobre todo por lo que se refiere a la «Act of Union» votada por el Parlamento irlandés) ha sido puesta frecuentemente en tela de juicio (16), la vida política norirlandesa está o, mejor, estaba, hasta la aprobación de la «Temporary Provisions Act», en marzo de 1972 (vid. *infra*) regulada fundamentalmente en la citada Acta de Gobierno de Irlanda, de 1920.

En efecto, por medio de esta ley, el Gobierno había pensado poner las

(14) El actual ministro de la República de Irlanda, G. Fitzgerald, rechaza las tesis según las cuales Inglaterra habría desarrollado deliberadamente una política discriminatoria en favor de la zona protestante: *Towards a new Ireland*, Londres, 1972, pág. 4.

(15) FITZGERALD: Op. cit., pág. 6.

(16) Como señala H. CALVERT (*Constitutional Law in Northern Ireland*, Londres y Belfast, 1968, pág. 10), si bien las Actas de 1800 («Act of Union», aprobada por el Parlamento de Irlanda, y «The Union with Ireland Act», aprobada por el Parlamento británico) no están ya en vigor en la República de Irlanda, están plenamente vigentes, sin embargo, por lo que se refiere a Irlanda del Norte. Y ello, independientemente de las discusiones en torno a la manera en que aquellas actas fueran aprobadas, irrelevantes, dice CALVERT, desde un punto de vista legal.

bases de la autonomía irlandesa; primero, de una Irlanda transitoriamente dividida, con un Parlamento en el norte y otro en el sur, y, más tarde, cuando las circunstancias lo permitiesen, establecer el *Home Rule* para toda la isla como unidad. En este sentido, se estipulaba la creación de un Consejo de Irlanda, compuesto por 20 representantes de cada uno de los Parlamentos regionales, con unos poderes ciertamente limitados. Además, los dos Parlamentos podrían, por mayoría absoluta de los miembros de sus cámaras bajas respectivas, crear un Parlamento común en sustitución del Consejo; previniéndose asimismo la eventual desaparición de los Parlamentos de ambas zonas. Al Parlamento de Londres (en el que estarían representados los ciudadanos irlandeses), quedarían reservadas una serie de materias importantes, como los asuntos exteriores, el comercio, la defensa del país, correos y la acuñación de la moneda.

La realidad, sin embargo, sería muy distinta a las intenciones de los gobernantes británicos. Celebradas las primeras elecciones generales de acuerdo con la nueva legislación, en junio de 1921, la inmensa mayoría de los elegidos en Irlanda del Sur se negarían a ocupar sus escaños en el Parlamento de Dublín, prefiriendo considerarse a sí mismos como componentes del segundo «*Dáil Eireann*». Poco después, el desorden reinante y el creciente descontento con una solución que llegaba demasiado tarde, empujaría al Gobierno británico a la firma, en diciembre de 1921, del ya citado Tratado anglo-irlandés (más exactamente, su verdadero título sería el de «*Articles of agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland*»).

Como ha señalado el profesor H. Calvert (17), podría dar la impresión, si nos atenemos a la lectura del artículo 1.º del Tratado, de que el objeto del mismo era conceder al conjunto de Irlanda el *status* de dominio. No obstante, la lectura del resto de los artículos, y más concretamente de los artículos 11 y 12, nos permite encontrar la clave de las verdaderas intenciones de los gobernantes británicos. Así rezaba el artículo 11: «Hasta que haya transcurrido un mes desde la aprobación del Acta del Parlamento para la ratificación de este instrumento, los poderes del Parlamento y Gobierno del Estado Libre de Irlanda, no podrán ser ejercidos por lo que se refiere a Irlanda del Norte, y las disposiciones del acta de Gobierno de Irlanda, de 1920, conservarán, por lo que se refiera a Irlanda del Norte, plena fuerza y efecto, y no se celebrarán elecciones para la provisión de escaños en el Parlamento del Estado Libre de Irlanda por los distritos de Irlanda del Norte, a menos que se apruebe una resolución por ambas cámaras del Parlamento de

(17) H. CALVERT: *Op. cit.*, pág. 42.

Irlanda del Norte en favor de la celebración de dichas elecciones antes de que termine el citado mes».

Y añadía el artículo 12: «Si antes de la expiración del citado mes, ambas cámaras del Parlamento de Irlanda del Norte presentan a su Majestad una petición a estos efectos, los poderes del Parlamento y Gobierno del Estado Libre de Irlanda no se extenderán en adelante a Irlanda del Norte, y las disposiciones del Acta del Gobierno de Irlanda, de 1920 (incluyendo las que hacen referencia al Consejo de Irlanda), continuarán, en la medida en que se refieran a Irlanda del Norte, teniendo plena fuerza y efectos, y este instrumento causará efecto con la salvedad de las modificaciones necesarias...» (18).

En el caso, poco probable, de que Irlanda del Norte optase por no abandonar el Estado Libre de Irlanda, se preveía que seguiría funcionando su propio Parlamento, de acuerdo con el Acta de 1920, en tanto que, con otra salvedad, el Parlamento del Estado Libre tendría la misma jurisdicción sobre el norte que sobre el sur.

Por el contrario, en el caso (lo que, como estaba previsto, ocurriría) de que las cámaras del Parlamento de Irlanda del Norte decidieran el abandono del Estado Libre por parte de los seis condados del Ulster, preveía el citado artículo 12 la creación de una «comisión de fronteras» para «determinar de acuerdo con los deseos de los habitantes, en la medida en que ello sea compatible con las condiciones geográficas y económicas, los límites entre Irlanda del Norte y el resto de Irlanda, y a efectos del Acta del Gobierno de Irlanda, de 1920, y de este instrumento, la frontera de Irlanda del Norte será la fijada por tal Comisión» (19). Así las cosas, el Parlamento de Irlanda del Norte dirigiría una petición al Rey en diciembre de 1922, optando por la no aceptación del *status* de dominio. Sin embargo, la Comisión de fronteras no se reuniría hasta 1925, constituyendo además su actuación un fracaso al retirarse, tras un año de negociaciones, el representante del Estado Libre. Como consecuencia, una conferencia tripartita adoptaría un acuerdo, reflejado posteriormente en la legislación de los respectivos países, en el sentido de que «la extensión de Irlanda del Norte a efectos del Acta de 1920... será fijada

(18) H. CALVERT: Op. cit., pág. 43.

(19) Cit. por BARRIT y CARTER: Op. cit., pág. 38. Aunque se suele conocer a Irlanda del Norte por el nombre de la provincia histórica de Ulster, lo cierto es que ésta abarcaba, en principio, además de los seis condados que componen Irlanda del Norte, otros tres más, de mayoría católica. Debiéndose el recorte realizado a las presiones de los unionistas, temerosos de perder su hegemonía si se respetaba la integridad de la provincia. Es cierto que quedaron incluidas zonas cuya lealtad a la Corona era más que dudosa, pero ello se habría debido, sin duda, a la necesidad de contar con un área económicamente viable.

por la subsección 2 de la primera sección de aquel Acta» (o sea, los seis condados) (20).

Por otro lado, la fijación de las fronteras cerraba un proceso a lo largo del cual se habían ido realizando una serie de reformas («Consequential Provisions Act», de 1922) (21) en adecuación del texto de la ley de 1920 a la nueva situación. Se suprimieron las disposiciones referentes al sur, en tanto que, por lo que se refería al norte, se sustituía el cargo de lord lugarteniente por el de gobernador; un Consejo privado para Irlanda del Norte sustituía al Consejo privado para Irlanda, etc. Por lo que se refiere al Consejo de Irlanda, al contrario, no sería disuelto hasta 1926, quedando durante ese breve período de tiempo como símbolo de unas esperanzas, aún no abandonadas, del restablecimiento de la unidad irlandesa.

Años más tarde, en 1949, una nueva ley, la «Ireland Act», tras reconocer el *status* republicano de Irlanda del Sur (que con ello cortaba todo tipo de lazos con la Commonwealth), declaraba: «que Irlanda del Norte sigue siendo parte de los dominios de Su Majestad y del Reino Unido, afirmándose por la presente que en ningún caso dejará Irlanda del Norte o cualquier porción de la misma de formar parte de los dominios de Su Majestad y del Reino Unido sin el consentimiento del Parlamento de Irlanda del Norte». Como ha señalado R. Villers, la novedad de esta ley no estribaba simplemente en el hecho de que la cláusula b1 se refería a Irlanda del Norte. «Sino que residiría más bien en el hecho de que en esta ocasión el legislador ha estatuido para el futuro, tomando la decisión de conferir un poder soberano de apreciación al Parlamento de Irlanda del Norte, el cual no es, sin embargo, una autoridad soberana, ya que el Acta de 1920 sólo le ha conferido poderes delegados.» Habría, pues, una verdadera abdicación de un Parlamento soberano ante un organismo subordinado (22).

Por otro lado, es interesante señalar, como hace H. Calvert, que la Constitución de Irlanda del Norte, al igual que las de Canadá y Australia, era un Acta ordinaria del Parlamento Imperial, si bien difería de ambas en el contenido de una reserva expresa de los poderes de este último para emanar

(20) CALVERT: Op. cit., pág. 47. El Estado libre reconocería en un primer momento las fronteras, pero acabaría por rechazarlas en la Constitución de 1937, la cual intenta ser un ordenamiento para toda la isla.

(21) CALVERT: Op. cit., págs. 44-5.

(22) CALVERT: Op. cit., pág. 11. R. VILLERS: «L'Ireland Act de 1949 et l'aspect actual de la question irlandaise», en R. D. P., 1951, pág. 176. La ley de 1949 tenía también por objeto, «to recognise and declare the constitutional position as to the part or Ireland heretofore known as Eire, and to make provision as to the name by which it may be known and the manner in which the law is to apply in relation to it».

leyes para el territorio del Parlamento subordinado. Ello, nos permite definir la Constitución norirlandesa como completamente flexible desde el punto de vista del Reino Unido, ya que no existe ningún impedimento legal para la emanación de cualquier ley de revisión (con la excepción que supone el Acta de 1949). En tanto que la Constitución sería rígida vista desde el ángulo norirlandés, pues, salvo ciertos casos excepcionales (como las leyes electorales), el Acta de 1920 no puede ser modificada por el Parlamento de Irlanda del Norte (23).

II

3. ¿Cuáles son, en líneas generales, las funciones y la organización de las instituciones norirlandesas, previstas por la ley de 1920 y modificadas por la «Consequential Provisions Act» de 1922?

Siguiendo el esquema clásico de la división de poderes diremos, en primer lugar, que el legislativo está detentado por el gobernador (en nombre del Rey), la Cámara de los Comunes y el Senado.

El gobernador nombra, suspende o disuelve el Parlamento. Puede convocar ambas Cámaras en sesión común en determinadas circunstancias. Sanciona las leyes (con ciertas reservas). La duración en el cargo es de seis años, aunque puede ser vuelto a designar. El Acta de 1920 no señalaba incompatibilidades de tipo religioso, para ocupar el cargo, si bien es cierto que desde entonces ningún católico había sido designado para el mismo.

El Parlamento es bicameral. La Cámara de los Comunes tenía cincuenta y dos escaños, cubiertos hasta 1929 por el sistema de representación proporcional, y a partir de entonces por sufragio mayoritario uninominal (vid. *infra*). El período de duración era de cinco años. Por su parte, la Cámara alta estaba compuesta por 26 senadores, de los que dos (los alcaldes de Belfast y de Londonderry) lo eran de oficio, en tanto que los restantes 24 eran elegidos por un período de ocho años por la Cámara de los Comunes, siguiendo un sistema de representación proporcional. La existencia del Senado, que no estaba prevista en la ley que se presentó al Parlamento de Londres de 1920, se debería a una enmienda presentada en la Cámara de los Lores.

El Acta de 1920 concedía al Parlamento de Irlanda del Norte amplias facultades legislativas, si bien sujetas a una serie de limitaciones y reservas: Así, sólo podía legislar para su propio territorio, no pudiendo hacerlo, a diferencia de otros Parlamentos soberanos, para regular las acciones de los ciu-

(23) Op. cit., pág. 53.

dadanos en el extranjero. Además, la sección del Acta establecía una serie de «materias exceptuadas» de su competencia: tratados con países extranjeros, fuerzas armadas, guerra y paz, la Corona, etc. Otra serie de materias eran consideradas como «reservadas» a un eventual Parlamento de toda Irlanda.

Otras funciones, no legislativas, como la de controlar al ejecutivo, aunque no estaban establecidas expresamente tendrían su fundamento en las cláusulas (sección 18,1) que conceden al Parlamento de Irlanda del Norte «los poderes, privilegios e inmunidades... de que goza el Parlamento del Reino Unido» (24).

De todos modos, es preciso subrayar el hecho de que el Parlamento de Westminster conservaba en último término su plena soberanía, de acuerdo con la sección 75 del Acta de 1920: «Independientemente del establecimiento del Parlamento de Irlanda del Norte... o de cualquier parte del contenido de esta ley, la autoridad suprema del Parlamento del Reino Unido sobre todas las personas, materias y cosas en Irlanda (del Norte) y cualquier parte de la misma, permanecerá inalterada y no sufrirá disminución». Irlanda del Norte estaba representada en el Parlamento de Westminster por 12 diputados (25).

El sufragio es universal, tanto para cubrir los escaños del Parlamento norirlandés, como para enviar diputados al Parlamento del Reino Unido. Hasta 1968 existían, sin embargo, ciertos elementos de desigualdad en el voto, en el sentido de que se admitía el voto múltiple de los graduados universitarios y asimismo un voto múltiple de base económica para los titulares de determinadas rentas y Empresas. Esto último, como veremos, favorecía ostensiblemente a los unionistas protestantes, en tanto que la desigualdad no era tan manifiesta en el voto universitario donde, al tener lugar la elección por el sistema de representación proporcional, siempre salía elegido un católico.

El poder ejecutivo estaba detentado, ya lo hemos dicho, por el gobernador, designado por la Corona, si bien ésta procuraba consultar al Gobierno norirlandés. A su vez, y de manera meramente formal, el gobernador nom-

(24) CALVERT: Op. cit., pág. 50.

(25) «Notwithstanding the establishment of the Parliament of... Northern Ireland... or anything contained in this Act, the supreme authority of the Parliament of the United Kingdom shall remain unaffected and undiminished over all persons, matters and things in (Northern) Ireland and every part thereof». Cit. por WALLACE: *Northern Ireland. Fifty years of self Government*, Devon, 1971, pág. 34. Por lo que se refiere a la representación norirlandesa en el mismo Parlamento de Londres, vid. CALVERT: Op. cit., págs. 66-85. Por otro lado parece ser que cuantas veces se intentó ampliar la representación del Ulster en el Parlamento del Reino Unido se tropezó con la oposición de los diputados de este último, temerosos de que los representantes norirlandeses acabaran por ser el eje de la balanza en el equilibrio entre los dos grandes partidos. Vid., en este sentido, *The Observer*, 25-6-72.

braba a los ministros, que debían ser miembros del Parlamento o llegar a serlo en un plazo de seis meses, si bien el Acta de 1920 preveía la existencia de unos ministros sin cartera que podían no ser miembros del Parlamento. Todos son, de oficio, miembros del Consejo privado de Irlanda del Norte.

Y, antes de acabar con esta rápida visión de las instituciones norirlandesas, digamos que, en 1967 el Parlamento del Reino Unido crearía un «Onbudsman» para el conjunto del país, pudiendo sólo entender, por lo que se refería a Irlanda del Norte, de las materias «exceptuadas» y «reservadas» (vid. *supra*). Dos años más tarde el Parlamento del Ulster creaba, a su vez, otro «Onbudsman» encargado de entender del resto de las materias.

4. Por lo que se refiere al *status* constitucional de Irlanda del Norte en el seno del Reino Unido puede decirse en principio que no es fácil delimitar, al menos si nos atenemos a las categorías hasta ahora elaboradas por la doctrina. En realidad la cuestión es tanto más difícil de resolver si se tiene en cuenta que la propia forma de Estado del Reino Unido no tiene unos contornos muy definidos. Es cierto que, por lo que se refiere a la Gran Bretaña (es decir, a la unidad formada por Inglaterra, Escocia y Gales) el problema es menor, no pareciendo desacertado afirmar, como lo hace Prélôt, que se trata de una «unión incorporada». Es decir, de un tipo de Estado unitario que se caracteriza por la existencia de un sólo órgano legislativo, que puede emanar leyes, ya sea para todo el Estado o solamente para determinadas áreas del mismo, con exclusión de las restantes. El hecho de que existan unos ministros para Escocia y para Gales, no sería óbice para lo que acabamos de decir. Distinto sería, claro está, si, como se ha venido señalando en la prensa británica, el actual primer ministro británico, E. Heath, siguiera adelante con sus planes de llevar el autogobierno a Escocia y Gales, en cuyo caso las estructuras de la Gran Bretaña se asemejarían a las de un Estado regional o integral o, incluso (todo lo que se diga a este respecto no deja de ser una mera hipótesis al no conocerse el contenido del proyecto gubernamental), al Estado federal (26).

Por el contrario, la situación de Irlanda del Norte no es tan clara, su *status* es más complicado. No se trata, por razones obvias, de un Estado federado dotado de un poder constituyente propio, ya que, como hemos visto, la ley

(26) Vid. *The Observer*: 25-3-73, 6-5-73 y 13-5-73. Sobre el problema de los nacionalismos en el Reino Unido, vid. W. THORNHILL: *The Case for Regional Reform*, Aylesbury, 1972; J. C. BANKS: *Federal Britain?*, Londres, 1971; O. D. EDWARDS y otros: Op cit.; R. ROSE: Op. cit., págs. 44 y sigs.; D. YOUNG y otros: *The Scottish Debate*, Oxford University Press, 1970.

que hace las veces de Constitución había sido otorgada por el Parlamento de Westminster, que, como ocurriría en 1972, podía suspenderla o derogarla en cualquier momento. Ni se trata tampoco un dominio dentro de la Commonwealth, entre otras cosas porque los llamados dominios nunca han estado representados en la Cámara de los Comunes de Londres (27). El *status* norirlandés se asemeja más bien, creemos, al de las regiones autónomas en los «Estados de estructura regional o integral», en los que aquéllas tienen una entidad garantizada por el Estado, poseen sus propios órganos de gobierno (elegidos por sus propios ciudadanos) que desarrollan funciones legislativas y ejecutivas. Y más concretamente, a lo que el profesor Biscaretti denomina «autogobierno regional como excepción», que se caracteriza por la concesión de la autonomía solamente a determinadas áreas del Estado, en atención a la presencia de circunstancias específicas. Claro que, de confirmarse las hipótesis aludidas, referentes a una eventual concesión del *Home Rule* a Escocia y Gales, el conjunto del Reino Unido podría configurarse como un Estado con «autogobierno regional como regla» (28).

5. ¿Cuál sería el real funcionamiento de las instituciones hasta aquí brevemente expuestas? Si bien es cierto que en ellas no se encerraba ninguna disposición discriminatoria, al menos de manera directa, en contra de ningún sector de la población, no lo es menos que, una vez más, la vida política real distó mucho del orden en principio previsto por los textos constitucionales. Concretamente, al resultar colocados en una relación de dominación y subordinación, respectivamente, los sectores protestantes y católico, continuaría existiendo una situación latente de desorden y descontento que impedirían la formación del *consensus* entre los ciudadanos norirlandeses y el normal funcionamiento de las instituciones. Para poner coto a los desórdenes, los gobernantes del Ulster adoptarían una serie de medidas que, a la postre, y en su gran mayoría, no conseguirían sino exacerbar aún más los ánimos. Siendo de recordar a este respecto la «Special Powers Act» que, aunque aprobada por el Parlamento de Stormont en 1922, al parecer por un sólo año, se vería revisada y prorrogada repetidamente en los años sucesivos. Esta ley, que como ha señalado algún autor, «se aparta radicalmente de las salvaguardas de procedimiento tradicionalmente y justificadamente contempladas como deseables para preservar las libertades cívicas», autorizaba a las autoridades civiles (concretamente al ministro del Interior, que podía delegar sus facultades) para

(27) CALVERT: Op. cit., págs. 59-66.

(28) P. BISCARETTI: *Derecho constitucional*, Madrid, 1965, págs. 625 y sigs.

«tomar las medidas y dar las órdenes necesarias para preservar la paz y mantener el orden...» (sección 1,1). Y, en su disposición 23B, ponía las bases de la detención sin celebración de juicio... (29).

Todo ello, unido al empeoramiento de la coyuntura económica, daría lugar a una explosión de violencia que, en último término, motivaría en marzo de 1972 la entrada en vigor de la «Transitory Provisions Act», que entrañaba la suspensión de la Constitución y el Gobierno directo desde Londres.

¿Dónde podríamos encontrar la explicación del fracaso del orden constitucional instituido a partir de 1920? Naturalmente, hay que decir una vez más que es en principio muy difícil encontrar una explicación única. Además, quizá los sociólogos de la política tengan más que decir frente a este problema que los iuspublicistas. De todos modos, desde nuestro punto de vista, podemos señalar un factor que, como ha sido frecuentemente puesto de relieve por los estudiosos de la cuestión irlandesa, habría jugado un papel negativo fundamental: nos estamos refiriendo, concretamente, al factor electoral, algunas de cuyas anomalías han sido ya aludidas (vid. *supra*).

Conviene recordar, que en el Ulster se han venido celebrando, desde 1920, tres clases de elecciones: elecciones parlamentarias para cubrir escaños en el Parlamento de Londres; elecciones parlamentarias para cubrir escaños en el Parlamento de Stormont, y elecciones locales.

a) Pues bien, por lo que se refiere a las primeras, se han venido realizando desde un principio por el sistema, común a todo el Reino Unido, del sufragio mayoritario uninominal a una sola vuelta (el sistema de la «x»). Y, al igual que ha sucedido en otras áreas del Reino, las desigualdades que implicaba el doble voto de los graduados universitarios y el «business vote», han desaparecido en Irlanda del Norte a partir de 1948. Por otro lado, los límites de los distritos electorales y, concretamente, su revisión, corren a cargo de la «Boundary Commission» del Reino Unido.

b) En cuanto a las elecciones para la Cámara de los Comunes norirlandesa (única de las dos Cámaras, recuérdese, que es elegida por el sufragio directo de los ciudadanos) las cosas varían un tanto. A diferencia de lo que ocurría en las elecciones, aludidas en el apar-

(29) De todos modos, como señala el citado profesor de la Universidad de Belfast, H. CALVERT, no debe olvidarse, sin embargo, a la hora de criticar la «Special Powers Act», que la misma tenía un precedente inmediato en la «Restoration of Order in Ireland Act», aprobada por el Parlamento del Reino Unido en 1920 (CALVERT: Op. cit., páginas 380-89).

tado anterior, subsisten hasta muy recientemente (concretamente, hasta 1968) los votos múltiples en sus modalidades del «graduate vote» y del «business vote». Hacía falta, además, para poder votar, haber residido por un mínimo de siete años en el distrito, lo que indudablemente no favorecía a los parados y a los estratos más bajos de la sociedad, entre los que abundaban los católicos. Como, por otro lado, los católicos estaban subrepresentados entre la burguesía de negocios, el «business vote» favorecía fundamentalmente a los partidos que defendían los intereses de los protestantes.

Aunque en un principio la Cámara de los Comunes era elegida por el sistema de la representación proporcional, según la modalidad del «single transferable vote» (vid. *infra*) introducida poco antes de la división de la isla (30), lo cierto es que la propia «Government of Ireland Act» incluía una cláusula (sección 14) que permitía, después de transcurridos tres años, la alteración del sistema electoral, lo que ocurriría en 1929, con la excepción del voto universitario que seguiría manteniendo la representación proporcional. De todos modos, como ha señalado el profesor McCracken, en lugar de interpretar el cambio de sistema electoral como un acto en contra de la oposición no unionista, tal vez sea más acertado atribuirlo al deseo unionista de evitar las escisiones en el propio partido (31). Por lo que se refiere a la práctica del «gerrymandering», es difícil establecer hasta qué punto tuvo influencia en los resultados de las elecciones parlamentarias regionales. Así, mientras F. Gallagher, por ejemplo, cita varios casos en las elecciones de 1929, Barrit y Carter, escriben que el resultado de sus investigaciones apuntala la idea de que el «gerrymandering» no tuvo una mayor influencia en este tipo de elecciones (a diferencia de las locales), y que el Parlamento de Irlanda del Norte, en su composición refleja la opinión popular con no mayor

(30) Dice FITZGERALD (op. cit., pág. 40) que muy probablemente influyó en la determinación por parte de los gobernantes británicos de cambiar el sistema electoral el hecho de que en 1918 las elecciones, celebradas de acuerdo con el sistema mayoritario, tuvieron como resultado una abrumadora mayoría de escaños en favor de los candidatos del «Sinn Féin», que, sin embargo, sólo habían alcanzado un 47 por 100 de votos.

(31) Paradójicamente, señala FITZGERALD (op. cit., pág. 42), en las elecciones de 1969 el sistema mayoritario favorecería las tendencias escisionistas, llevando a ciertos sectores del unionismo a considerar la posibilidad de restablecer la representación proporcional.

distorsión que la que se encuentra normalmente en los Parlamentos democráticos (32).

c) Las quejas más fuertes contra el sistema electoral norirlandés se dan, sin duda alguna, en las elecciones locales, donde aparece un sufragio que podríamos calificar de «censitario», al lado de unos artificiales recortes en los límites de las circunscripciones que en nada tienen que envidiar a las realizadas en su día por el gobernador de Massachussets. En efecto, para ser elector a nivel local es necesario pagar más de 10 libras de impuesto mobiliario. Así, por seguir el ejemplo citado en una conocida publicación francesa, si tres o cuatro familias viven en una sola casa cuyo impuesto mobiliario es de 10 libras, sólo dispondrán, en conjunto, de una única papeleta de voto. En tanto que los industriales y sus cónyuges dispondrán del voto doble, del triple, etc., hasta un total de seis votos por persona. De este modo, si tomamos como referencia el número de individuos con derecho al voto en las elecciones para el Parlamento del Reino Unido (unos 890.000) tenemos que, por el contrario, en las elecciones locales sólo pueden votar 648.417, a los que habría que añadir unos 10.000 sufragios procedentes del «business vote» (33).

Por otra parte, el recorte de los límites de los distritos electorales parece evidenciar, de manera bastante más perceptible que en el caso de las elecciones locales, cierta práctica parcial en favor de los unionistas protestantes. En este sentido, aunque se pueden señalar otros casos (34), es significativo el ejemplo de la ciudad de Londonderry.

La ciudad está dividida en tres territorios: el distrito norte, que elige dos «aldermen» y seis concejales (*councillors*); el distrito de Waterside, con un «aldermen» y tres concejales; el distrito sur elige dos «aldermen» y seis concejales. Pues bien, el distrito sur, que es el más numeroso (en las elecciones de 1961 estaban registrados 10.749 electores) comprende una población en su inmensa mayoría católica y nacionalista; en tanto que en el dis-

(32) BARRIT y CARTER: Op. cit., pág. 423. La cita de F. GALLAGHER está tomada de la obra de FITZGERALD, pág. 44.

(33) PH. PLATON: «La haine et la peur. Problèmes de l'Irlande du Nord», en *Politique Aujourd'hui*, junio-julio 1969, pág. 132. Desgraciadamente, no da la fecha de la elección a que corresponden las cifras citadas en el texto.

(34) F. GALLAGHER, por ejemplo, cita los casos de Strabane, Dungannon, Downpatrick, Clogher, Omagh, Enniskillen, Linnaskea y Armagh (cit. por BARRIT y CARTER: Op. cit., pág. 124).

trito norte había 6.528 electores, de los que el 66 por 100 eran unionistas, y en el distrito de Waterside, 5.025 electores, de los que el 68 por 100 son unionistas. Dado que el sufragio es, desde 1921, mayoritario, esta peculiar división electoral de la ciudad permitía al sector unionista protestante contar con una Corporación municipal favorable en una proporción de 12 a 8, a pesar de que, como señalan Barrit y Carter, los unionistas sólo contaban con el apoyo de un 41 por 100 del total de la población en edad de votar y a pesar de que los protestantes sólo constituían el 37 por 100 del total de la población (35). El control de las Corporaciones locales por parte de los unionistas (frecuentemente en minoría, sin embargo, en el total de la población en edad de votar) tendría, entre otras graves consecuencias, la de llevar a cabo una política discriminatoria en la distribución de viviendas, ya que, hasta 1969 esta labor era en parte llevada a cabo por las propias autoridades municipales. Lo que tendría una gran transcendencia, sobre todo si se tiene en cuenta que los gravísimos desórdenes de 1969 tendrían su origen precisamente en un caso de discriminación de esta índole. Igualmente, tampoco faltarían las acusaciones de discriminación en los casos de ciertos nombramientos por parte de las autoridades locales (36). De este modo, de manera más o menos cierta, la cuestión electoral, unida a otros factores de tipo histórico y económico-social, determinaría la crisis de las instituciones y, como habíamos dicho, la instauración del Gobierno directo desde Londres en marzo de 1972.

III

6. Era obvio, a partir de entonces, que una solución debía ser buscada a partir de nuevas bases institucionales. Bases que encontrarán el consenso de la población e impedirían, en la medida de lo posible, las discriminaciones que, en la práctica, se habían llevado a cabo contra un sector de la población.

(35) BARRIT y CARTER: Op. cit., págs. 120-5.

(36) Es el «Caledon affair». Un breve análisis del mismo se puede encontrar en la obra ya citada de ELLIOT y HICKIE: *Ulster. A case study in conflict theory*, págs. 49-65. Naturalmente que en las localidades dominadas por los nacionalistas católicos, se daban también casos de discriminación, aunque de signo contrario a la que se practicaba en las ciudades y pueblos dominados por los unionistas; BARRIT y CARTER (op. cit., pág. 113) dan una pequeña lista de ejemplos en este sentido. Por el contrario, es de resaltar que la mayoría de los autores están de acuerdo a la hora de subrayar la imparcialidad del «Northern Ireland Housing Trust», ente público dependiente del Ministerio de Sanidad y Administración Local, que entiende asimismo de la concesión de viviendas.

Claro que, hasta qué punto, en qué medida ello puede ser conseguido a través del Derecho constitucional es, permítasenos decir, algo más que dudoso (37).

De todos modos, y para no salirnos del camino que nos hemos trazado, abordaremos a continuación el tema de las propuestas de solución que han sido elaboradas en el campo de las instituciones políticas propiamente dichas, dejando para posterior ocasión el análisis pormenorizado de los aspectos económicos y sociales de la cuestión. Sin olvidar que, como habíamos apuntado con anterioridad, tal vez fueran estos últimos los más esclarecedores a la hora de enfrentarse con el problema.

Realmente, conviene decir, ante todo, que la búsqueda de una solución para el problema del Ulster no ha constituido la exclusiva de los organismos oficiales, británicos e irlandeses. Estudiosos universitarios, políticos y simples particulares, se han inclinado sobre el tema, aportando ideas con mayor o menor fortuna, más o menos alejadas de la realidad, que van desde el abandono de Irlanda del Norte por parte de Londres (postura por lo demás cada vez más extendida en la opinión pública británica) (38) a la inmediata fusión con la República.

A) En este contexto, y ante todo, debemos dedicar cierta atención a la solución propuesta por el Gobierno de Londres, contenida en el Libro Blanco «Northern Ireland Constitutional Proposals», publicado el 20 de marzo de 1973, es decir, un año después de la entrada en vigor del «direct rule».

El Libro está dividido en cinco partes y 115 apartados, cuyo contenido es, en líneas generales, el siguiente:

1.^a Parte («The search for consensus»).—Hace referencia, entre otras cosas, a cómo el libro ha sido elaborado, según parece, sobre la base de un «paper for discussion» (The future of Northern Ireland») publicado por el Gobierno británico en octubre de 1972 y sometido después a discusiones y consultas con distintos grupos e individuos. Esta primera parte alude también a otras circunstancias, como la entrada en las Comunidades Europeas del Reino Unido y de Irlanda, en enero de 1973; la legislación antiterrorista aprobada por el «Oireachtas» de la República de Irlanda; el referéndum celebrado en el Ulster el 8 de marzo de 1973 (39).

(37) Vid. *infra*, Libro blanco sobre las propuestas constitucionales para Irlanda del Norte, parte 2.^a

(38) A. COCATRE-ZILGEN: «Les raisons du malaise Nord Irlandais», en R. D. P., enero-febrero 1970, pág. 103.

(39) En el referéndum, 591.820 votantes se inclinaron por la proposición «Do you

2.^a Parte («Conditions for a settlement»).—Analiza las obligaciones que tienen tanto: a) el Reino Unido (garantizar a aquellos de sus ciudadanos que viven en Irlanda del Norte la más completa protección del «rule of law»), como b) aquellos que viven en Irlanda del Norte de respetar las decisiones del Parlamento y tomar parte en la creación y mantenimiento de una solución política equitativa; así como, c) aquellos que desean la realización de la unidad irlandesa, que sólo puede ser alcanzada sobre la base de un convenio («consent») están también obligados a aceptar que tal «consent» no existe en el momento actual y —sin perjuicio de sus aspiraciones— están obligados a cooperar en la obtención, sobre una base constitucional, de la paz, la igualdad y la prosperidad. Aclara además la segunda parte que el Gobierno del Reino Unido ha intentado no dar un esquema rígido para el futuro, con el objeto de que todos los sectores puedan participar en la elaboración de los detalles. Reconoce también que, si bien las propuestas constitucionales juegan un papel fundamental a la hora de restaurar la estabilidad, sin embargo, «los problemas se extienden de una u otra manera hacia innumerables aspectos de la vida de la comunidad (40); educación, vivienda, tradición, historia, etc... Así, la solución del problema norirlandés no debe ser buscada en un conjunto de propuestas institucionales y políticas». En consecuencia, se refiere esta parte también al problema de la violencia, a la educación y a los problemas sociales y económicos.

3.^a Parte («Constitutional proposals»).—Hace referencia a las propuestas que el Gobierno se compromete a llevar al Parlamento «próximamente» («at an early date»), que podrían ser resumidas de la siguiente manera:

- a) El Gobierno presentará al Parlamento un proyecto de Constitución que sustituirá al anterior orden, basado principalmente en el Acta de 1920. Se anuncia también que el Gobierno solicita del

want Northern Ireland to remain part of the U. K.?»; en tanto que solamente 6.463 votarían por la segunda proposición, «Do you want Northern Ireland to be joined with the Republic of Ireland, outside the U. K.?»). El porcentaje de votantes sería ciertamente bajo (61 por 100), y los votos nulos sumarían un total de 5.973. Como señalaba el diario *The Guardian*, no se puede ocultar que esa inmensa mayoría favorable a la continuación de los lazos con el Reino Unido es una mayoría en gran parte artificial, creada por la abstención de gran parte de los votantes católicos. De todos modos, la misma publicación insinuaba en otro editorial la posibilidad de que no sólo fuesen protestantes los votos favorables. Vid. *The Guardian*, 9-3-73 y 10-3-73.

(40) Modestamente, creemos que tal vez hubiera sido mejor que los autores del *White Paper* hubiesen evitado el empleo de la palabra «comunidad» para referirse a Irlanda del Norte.

Parlamento la prórroga de la vigencia de la «Temporary Provisions Act», de marzo de 1972, por un año más (ap. 30).

b) Anuncia elecciones para una Asamblea norirlandesa a celebrar tan pronto como sea posible (ap. 31).

c) Puesto que la sección 1, 2, del Acta de Irlanda de 1949 (que declaraba que bajo ninguna circunstancia dejaría Irlanda del Norte de formar parte del Reino Unido sin el consentimiento de su Parlamento) tendrá que ser sustituida, el proyecto de Constitución incluirá una declaración según la cual «Irlanda del Norte sigue siendo parte del Reino Unido, y no dejará de serlo sin el consentimiento del pueblo de Irlanda del Norte» (ap. 33).

d) Se establece que Irlanda del Norte continuará estando representada en Westminster por los 12 diputados (ap. 33).

e) El apartado 34 se refiere a la «devolution» de poderes a las instituciones norirlandesas.

f) Habrá una Asamblea de Irlanda del Norte compuesta por unos 80 miembros elegidos por el sistema de representación proporcional (modalidad del «single transferable vote»), sobre la base de las 12 circunscripciones establecidas para elegir diputados por el Parlamento del Reino Unido (ap. 35 a 39) (vid. *infra*).

g) El período de diputación de la Asamblea será de cuatro años (ap. 41).

h) Habrá unas comisiones de la Asamblea (cuya composición reflejará la proporción de los distintos partidos) que estarán relacionados con cada uno de los Ministerios de Irlanda del Norte. Y los presidentes de estas comisiones, que formarán colectivamente el ejecutivo, serán las cabezas políticas de los Ministerios, estando asociadas las comisiones al desarrollo de la política y de la nueva legislación (ap. 44).

i) Seguirá habiendo un secretario de Estado para Irlanda del Norte, que será miembro del Gabinete del Reino Unido (41). Empezará las distintas consultas que lleven a la «devolution» de poderes, administrará determinados servicios reservados al Gabinete del Reino Unido, y será responsable de los intereses del Reino Unido en Irlanda del Norte (ap. 48-53).

j) Según el apartado 54, el Parlamento de Westminster conti-

(41) La creación de un secretario de Estado británico para Irlanda del Norte, fue una de las medidas que acompañaron al establecimiento del «direct rule». El cargo sería confiado a W. Whitelaw.

nuaría disponiendo del poder de legislar sobre cualquier materia en Irlanda del Norte.

k) Por su parte la Asamblea, tras la «devolution of powers», podrá emanar disposiciones legislativas respecto de la mayoría de las materias concernientes a Irlanda del Norte. Habrá, sin embargo, un campo limitado de materias acerca de las cuales sólo podrá legislar de acuerdo con el Gobierno del Reino Unido (entrarían aquí, por ejemplo, ciertas materias en el campo del Derecho y del orden público, como el Derecho penal, policía, etc.). Otras materias («excepted matters»), estarían excluidas en toda circunstancia de la competencia de la Asamblea (ap. 56).

l) Las disposiciones de la Asamblea de Irlanda del Norte tendrán fuerza de ley cuando hayan sido aprobadas por la Reina en Consejo («Queen in Council») (ap. 57).

ll) Se pedirá al Parlamento que apruebe la legislación de excepción necesaria para combatir eficazmente el terrorismo, lo que hará posible la derogación de la «Special Powers Act» (vid. *supra*) (apartados 58-62).

m) El proyecto constitucional incluirá una disposición a los efectos de que la Asamblea de Irlanda del Norte no pueda emanar leyes con carácter discriminatorio. Tampoco se podrá exigir juramento o la declaración expresa para poder ocupar cargo o función pública, a no ser que el juramento o la declaración sean exigidas en el Reino Unido en circunstancias equiparables (ap. 63-4).

n) En lo que concierne a la organización de los poderes ejecutivos (según el apartado 65), no se podrá disponer, por la propia naturaleza de los mismos, de la misma flexibilidad de que se dispuso a la hora de ordenar los poderes legislativos, pues «debe estar fuera de duda, con absoluta precisión, la responsabilidad respecto de cualquier materia. Es decir, que esta responsabilidad deberá reposar bien en el Gobierno del Reino Unido a través de uno de sus miembros, bien en el ejecutivo de Irlanda del Norte a través de la cabeza política de uno de sus departamentos». Las funciones ejecutivas se repartirán sobre la siguiente base:

— En general, los ministros del Reino Unido (aparte del secretario de Estado) mantendrán sus responsabilidades actuales en relación con Irlanda del Norte. Es decir, por ejemplo, las responsabilidades que, bajo el «direct rule», tienen el can-

ciller del Exchequer o el secretario de Estado para la Defensa (ap. 66).

— Ciertas materias que anteriormente habían sido de la responsabilidad del Gobierno norirlandés quedarán reservadas, con carácter permanente, al Gobierno del Reino Unido (nombramiento de determinados jueces y magistrados, la acusación pública, las elecciones y el sufragio, y medidas excepcionales en el campo del orden público y del Derecho para hacer frente a situaciones de emergencia) (ap. 67).

b) El orden público y del Derecho, quedarán reservadas al Gobierno del Reino Unido, si bien se darán las disposiciones necesarias para que los intereses locales norirlandeses puedan hacer oír su voz en dichas materias (ap. 68-70).

— La responsabilidad por el resto de las materias estará en manos del ejecutivo de Irlanda del Norte (ap. 71).

ñ) El ejecutivo de Irlanda del Norte consistirá de las cabezas políticas de los departamentos norirlandeses (incluido un secretario central cuya cabeza presidirá el ejecutivo). Su nombramiento formal corresponderá al secretario de Estado (ap. 72-3).

o) Dejará de existir el cargo de gobernador de Irlanda del Norte (ap. 81).

4.^a Parte («A Charter of Human Rights»).—Según ella el proyecto incluirá disposiciones para proporcionar al individuo la salvaguarda y protección que supone una carta de derechos humanos. Concretamente, y a tenor del apartado 90, esas disposiciones complementarán las garantías ya existentes: con restricciones contra el eventual abuso de los poderes legislativo y ejecutivo; comprometiéndose a establecer el aparato necesario para combatir la discriminación en el sector privado; estableciendo una comisión permanente de derechos humanos que mantendrá una vigilancia continua.

5.^a Parte («Relations with the Republic»).—Tras reconocer que lo que suceda en la República de Irlanda afecta a Irlanda del Norte y viceversa (ap. 106), se dice en el apartado 110 que el Gobierno favorecerá el establecimiento de «institutional arrangements for consultation and cooperation between Northern Ireland and the Republic of Ireland». Consecuentemente, y una vez que se hayan celebrado elecciones en Irlanda del Norte, el Gobierno del Reino Unido

invitará a representantes de Irlanda del Norte y de la República a tomar parte en una conferencia en la que se discutirán los medios para alcanzar los tres objetivos siguientes (y, por otra parte, interrelacionados):

— Aceptación del *status* actual de Irlanda del Norte y de la posibilidad de que ese *status* cambie.

— Consulta y cooperación efectiva, en beneficio del Norte y Sur.

— Establecimiento de una base firme para llevar a cabo una acción concertada a nivel de Gobierno y de comunidad contra las organizaciones terroristas (ap. 112).

Hasta aquí, pues, y brevemente resumido, el Libro Blanco elaborado por el Gobierno del Reino Unido. El tiempo se encargará de decir en qué medida el orden previsto por el proyecto de constitución en aquel contenido corresponde a la vida política real norirlandesa. Y, más concretamente, el tiempo nos dirá qué cambios se operarán en el *status* de aquella zona del Reino Unido (el propio Libro Blanco admite esos cambios); y si esos cambios son realizados por «consent» o por medios violentos (42).

Por lo pronto, y adelantándose, en cierto modo, al resto del proyecto, ha sido presentado el 11 de abril de 1973, al Parlamento de Londres, un proyecto de ley sobre la Asamblea de Irlanda del Norte («The Northern Ireland Assembly» bill), con el objeto de facilitar la celebración de elecciones, según todos los indicios, a finales de junio del presente año (1973).

Según el texto de ley en cuestión, podrían presentar su candidatura no sólo los súbditos británicos, sino también los ciudadanos de la República de Irlanda (lo que a nuestro entender corrobora ciertamente el hecho de que el Gobierno británico admite la posibilidad de cambio en el actual *status* norirlandés).

En cuanto al sistema electoral, será, como ya habíamos señalado, el de la representación proporcional, y más concretamente: «... un voto único transferible, es decir, un voto

a) capaz de ser ejercido de tal manera que indique el orden de preferencia por los candidatos a la elección miembros de la circunscripción, y

b) capaz de ser transferido a la siguiente preferencia (i) cuando

(42) El texto del Libro Blanco fue publicado íntegramente por el diario *The Times*, en su edición del 21 de marzo de 1973.

el voto no sea necesario para dar a una primera preferencia el número de votos exigido, o (ii) cuando, debido a la deficiencia en el número de votos conseguidos por una primera preferencia, ésta es eliminada de la lista de candidatos» (43).

B) Pero, como decíamos, el problema del futuro constitucional del Ulster no sólo ha preocupado en las esferas gubernamentales. Numerosos particulares han reflexionado sobre el tema y han elaborado propuestas más o menos viables.

De ellas, quizás la más original sea la elaborada por F. Catherwood que, en el dominical *The Observer* y en la obra colectiva ya citada *The Ulster Debate* (44), partía de la base de que el problema norirlandés no podía ser resuelto por ninguna de las fórmulas políticas tradicionales.

Catherwood propone, lisa y llanamente, aumentar la mayoría requerida para la aprobación de las leyes, bien entendido que, si por no alcanzar esa mayoría, la función legislativa estuviera continuamente bloqueada, el Parlamento de Westminster tendría la última palabra en cuanto a la aprobación definitiva de los textos de ley.

El objeto de esta modificación está ligado al deseo de ofrecer a las minorías una participación efectiva en el Gobierno del Ulster. Y es que, dice Catherwood, el ofrecimiento de cargos en el Gobierno a miembros de los partidos de la oposición, suele colocar a éstos en una difícil situación, al carecer de una mayoría parlamentaria que pueda respaldar su actuación en el Gobierno. Todo ello, naturalmente, cambiaría si el ofrecimiento de carteras ministeriales fuera realizado, como un *quid pro quo*, a cambio del apoyo en el Parlamento.

Por su parte, R. Bailie, ex ministro de Comercio en el Gobierno norirlandés, proponía un «package» a base de los tres ingredientes siguientes: a) asamblea regional y ejecutivo; b) Consejo de Irlanda, con competencia meramente consultiva para tratar de asuntos económicos y de desarrollo, comunes al Nor-

(43) La citada sección del proyecto de ley fue, al decir del cronista del *Times* (11-4-73), cuidadosamente leída por los parlamentarios, ya que podría ser el modelo de las elecciones para las asambleas regionales de Escocia y Gales (vid. *supra*). El «single transferable vote» es el utilizado en la República de Irlanda además de en Malta y Tasmania. También es el método utilizado para elegir las autoridades locales en Australia. Hasta 1948 los miembros del Parlamento británico elegidos por las Universidades, lo eran asimismo según el «voto único transferible» (vid. *The Times*, 21-3-73).

(44) *The Observer*, 13-8-72; *The Ulster Debate*, op. cit., págs. 102 y sigs.

te y al Sur; c) disposiciones comunes para la aplicación de las leyes en toda la isla.

Transcurrido cierto número de años, piensa R. Bailie que el Consejo de Irlanda podría asumir funciones ejecutivas, dentro de un marco de poderes reales. Finalmente, y sobre la base del consentimiento de la mayoría norirlandesa, tal vez sería posible ir hacia la unidad de la isla, bien directamente bien a través de un sistema federal (45).

Por último, soluciones como la propuesta por el partido social demócrata y laborista (S. D. L. P.) (vid. *infra*) o por el «Fine Gael», que lanzan la idea de un condominio angloirlandés sobre el Ulster. O bien otras que, aun aceptando el principio de la unidad de Irlanda, posponen por cierto tiempo la adopción de medidas trascendentales. O bien, se sugiere la creación de un Consejo de Irlanda, cuyo presidente alternaría anualmente, responsable de la política exterior irlandesa, en tanto que se abandonarían por el momento los asuntos internos en manos de los Gobiernos y de los Parlamentos del Norte y del Sur, etc. (46).

IV

7. Para finalizar, aludiremos brevemente a las fuerzas políticas norirlandesas encargadas de «articular» y «agregar» los intereses de los distintos grupos sociales, y sin las cuales, evidentemente, quedaría cojo cualquier trabajo sobre las instituciones políticas de un país.

No se trata ahora de extenderse sobre la teoría elaborada a propósito de tales fuerzas. Simplemente, nos limitaremos a recordar, antes de seguir adelante, que las clasificaciones y las categorías hasta ahora elaboradas son, en gran medida, incapaces de abarcar toda la gama de fuerzas existentes. Lo que, añadido a la naturaleza cambiante, en constante evolución de las fuerzas políticas (47) nos llevará a la conclusión de que el tema ha de ser enfocado con sumo cuidado, así como, y concretamente por lo que se refiere a Irlanda del Norte, a admitir la posibilidad de que, por ejemplo, algunas de las organizaciones que veremos a continuación, oficialmente denominadas «partidos»,

(45) *The Observer*, 22-10-72.

(46) G. FITZGERALD: Op. cit., págs. 167 y sigs.

(47) A propósito de la clasificación de las fuerzas políticas y de la relatividad de las mismas, vid. capítulo I de la tesis doctoral del autor de este trabajo, *Los clubs políticos en Europa*, publicada por la Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1973.

no encajasen en esa categoría analítica a poco que se profundizase en su estudio.

La vida política norirlandesa está dominada por la llamada «cuestión constitucional», es decir, por la actitud a tomar ante el *status* constitucional del país: su unión con la Gran Bretaña. En este sentido, las fuerzas políticas siempre han estado de acuerdo, por más que los unos apoyen el referido *status* en tanto que otros desean acabar con él.

Pero ello, si bien lleva, como señala Rose, a una gran inelasticidad en la opinión pública, sobre todo fácilmente perceptible a la hora de las elecciones (48) no entraña, sin embargo, una solución de tipo bipartidista o dualista. Y es que, los que están ya sea a favor, ya sea en contra de la Constitución, se dividen a su vez a la hora de decidir cuál sea la mejor forma de defenderla o de atacarla.

El partido unionista del Ulster, se propone, de acuerdo con el artículo III de sus estatutos, «mantener a Irlanda del Norte como parte integrante del Reino Unido; sosteniendo y defendiendo la Constitución y el Parlamento de Irlanda del Norte».

Típico ejemplo de partido dominante, el partido unionista ha dirigido las tareas de gobierno desde 1921, oscilando su mayoría entre la treintena y la cuarentena de votos. Unido al partido conservador en la Cámara de los Comunes de Westminster (49), ello no ha sido óbice para que, al lado de una actitud rígida en la cuestión constitucional, el unionismo haya hecho gala, en general, de una cierta flexibilidad por lo que se refiere a otros aspectos de la vida política; lo que le ha permitido adaptarse y seguir «step by step», la política seguida por los distintos Gobiernos conservadores o laboristas en Londres.

El partido unionista es, a pesar de ciertos incidentes (50), un partido de base netamente protestante, fracasando cuantos intentos, ciertamente tibios, se han realizado por abrir sus puertas a las masas católicas (51).

(48) La inelasticidad electoral se ha venido reflejando regularmente en las elecciones para el Parlamento de Stormont, en las que suele cubrirse un alto porcentaje de escaños sin que haya una elección disputada, es decir, con un único candidato. ROSE: Op. cit., pág. 219.

(49) Sus votos serían decisivos en determinadas ocasiones, como con ocasión de las elecciones de 1951, en que el apoyo unionista haría posible la formación de un Gobierno conservador mayoritario.

(50) BARRIT y CARTER: Op. cit., pág. 47.

(51) El primer ministro Chichester-Clark, por ejemplo, diría en 1969: «Quiero dejar muy claro en nombre del partido, que serán bienvenidos aquellos católicos que

Precisamente, uno de los obstáculos más importantes a la integración de los católicos en el unionismo es el constituido por la conocida «Orden de Orange», representada en el órgano soberano del partido por 122 miembros (52). De tal modo que, si bien no hay una prohibición expresa contra los católicos, sin embargo, la estructura hasta cierto punto «indirecta» del partido, que permite la adhesión al mismo de las logias orangistas, tanto a nivel local como central, constituye *de facto* un serio hándicap para la participación católica. De la influencia ejercida por la Orden da una idea el hecho de que la mayor parte de los ministros norirlandeses han sido miembros de la misma (53).

A pesar de que, o mejor, quizás por el hecho mismo de que la «cuestión constitucional» es el gran denominador común de los unionistas, las escisiones no han estado ausentes en el partido. Así, los argumentos en favor de la unidad frente al «nacionalismo» irlandés, no han impedido que, por ejemplo, ya en 1938 se constituyera el grupo de los «Progressive Unionists», o que, más recientemente, el Rev. Ian Paisley creara con elementos provenientes, sobre todo, de la clase obrera, el «Partido Unionista Democrático», que defiende la integración total con Gran Bretaña. Por su parte, el ex ministro W. Craig crearía el «Vanguard Movement», cuyas aspiraciones están plasmadas en las siglas: U. D. I. (Unilateral Declaration of Independence) (54). La aparición del mencionado «Libro Blanco» pondría de manifiesto una vez más la naturaleza de estas escisiones que, por primera vez, harían que las fuerzas protestantes estuviesen divididas entre dos polos: el constituido por el partido

deseen estar asociados al unionismo y sostener sus principios. Y no sólo como meros votantes, sino como miembros activos...» (cit. por WALLACE: Op. cit., pág. 74).

(52) A los que se podrían añadir los diez representantes de la «Association of Loyal Orange Women of Ireland». M. WALLACE (op. cit., pág. 64), reproduce la composición del Consejo Unionista del Ulster en 1970.

(53) No es cierto que, como señala *Politique Aujourd'hui*, el primer ministro T. O'Neill haya constituido una excepción. En la obra ya citada de R. ROSE puede verse, por ejemplo, un documento gráfico en el que figura el político norirlandés ostentando las insignias de la Orden durante uno de los desfiles conmemorativos organizados por aquélla. La Orden de Orange no era en un principio más que una asociación campesina protestante. Sus lazos con el «poder protestante» no comenzarían a forjarse hasta finales del XVIII, soldándose definitivamente a principios de este siglo, al parecer, cuando las dos logias más importantes, «Apprentices boys of Derry and the Royal Black Preceptory, were infiltrated by the landed and business classes of the Protestant community» (ELLIOT y HICKIE: Op. cit., pág. 36). La Orden de Orange tiene su equivalente en la «Ancient Order of Hibernians», de carácter nacionalista.

(54) Posteriormente, sus posiciones evolucionarían hacia el «I. D. U.» (Independent Dominion of Ulster), lo que le acercaría hacia la posición de ciertos grupos católicos (vid. *The Observer*, 18-2-73).

unionista propiamente dicho, y un «United Loyalist Council», que incluye a todas las organizaciones «leales» (55).

El «Alliance Party» fue creado recientemente por sectores moderados del unionismo (el llamado «New Ulster Movement», sobre todo) y por un grupo de católicos, procedentes todos ellos de las clases medias. Partidarios de mantener la unión con la Gran Bretaña, se presentaban como una «alternativa viable al maltrecho partido unionista», lo que no sería óbice para que presantaran su apoyo al Gobierno, compuesto por miembros de este último partido.

Aunque no existía con anterioridad a las elecciones, el «Alliance Party» contaba, sin embargo, con tres diputados en el Parlamento suspendido en marzo de 1972: dos antiguos unionistas y un ex nacionalista.

Partido laborista de Irlanda del Norte («Northern Ireland Labour Party»). Es una de las pocas organizaciones que encuentran apoyo en miembros de ambas comunidades, católica y protestante, por igual, a pesar de que ya desde su fundación, en 1949, ha venido reconociendo la división de la isla.

Sin éxito en las elecciones generales de 1949 y 1953, lograría cuatro escaños en las dos convocatorias siguientes. En las celebradas últimamente, 1969, sus representantes solamente alcanzarían el éxito en dos ocasiones, abandonando por lo demás uno de ellos el partido poco más tarde.

Las estrechas relaciones que siempre ha mantenido con el partido laborista británico, sospechoso este último de no ver con demasiado malos ojos la causa de la unidad de la isla, no le favorecen precisamente ante las masas de trabajadores protestantes. Por lo demás, y a diferencia de lo que ocurre con su homónimo británico, los sindicatos norirlandeses que quieran inscribirse «indirectamente», a través de su sindicato, en el P. L. I. N. deben hacer para ello una declaración expresa («contracting in»), lo que, como demuestran «a contrario» los esfuerzos que tradicionalmente ha venido realizando el P. L. B. por mantener la solución opuesta («contracting out»), no favorece en absoluto a los laboristas de Irlanda del Norte. Otros partidos, aunque incluyen la palabra «laborista» en su denominación oficial (como el «partido republicano laborista», que consiguió dos escaños en las elecciones de 1969) no deben ser confundidos con el P. L. I. N.

El partido liberal de Irlanda del Norte, apenas si cuenta en la vida política del país. Sin representantes en el Parlamento de Stormont, su falta de éxito debe relacionarse con la actitud del partido liberal durante la cuestión

(55) A los grupos políticos antes citados habría que añadir ciertas organizaciones paramilitares protestantes, como la «Ulster Defence Association» o la «Ulster Volunteer Force» (vid. *The Observer*, 18-2-73). Acerca de la posible infiltración de la primera por elementos marxistas, ver también *The Observer*, 22-10-72.

del «Home Rule», solución que había sido defendida por los liberales británicos. Con todo, la posición de los liberales norirlandeses es más bien ambigua. Al aceptar que hoy la mayoría de los ciudadanos son partidarios de la unión con la Gran Bretaña, dejan a un lado la «cuestión constitucional», prefiriendo concentrar sus esfuerzos en otros aspectos de la política a más corto plazo.

El «partido nacionalista» forma parte de esas fuerzas a que aludíamos anteriormente (vid. *supra*) difíciles de catalogar de acuerdo con las categorías hasta ahora elaboradas por los científicos de la política. Carece de órganos a escala nacional y según señala R. Rose (56) hasta 1966 no celebró ninguna conferencia, limitándose a reunirse los seguidores (generalmente católicos de tendencia moderada) dentro de cada circunscripción para designar un candidato. Ni siquiera ha dispuesto nunca de una sede central.

En 1965, tras las elecciones en que obtuvo nueve escaños, asumiría el papel de «oposición oficial», que abandonaría en 1968 tras los violentos desórdenes de Londonderry.

Negándose a incluir en su programa otro tema que no sea el de la reunificación, el partido nacionalista ha entrado en un período de crisis, cediendo posiciones en favor de candidatos independientes y organizaciones más progresistas.

El partido social demócrata y laborista fue creado en 1970 por un grupo de parlamentarios de Stormont elegidos bajo las etiquetas laboristas, republicana-laborista, nacionalista e independiente. Su título no es más que una muestra de las diferencias que entre sus componentes existen a la hora de entender el socialismo. Mantiene una clara actitud antiviolenta y, si bien se ha venido mostrando bastante reticente respecto de mantener contactos con los representantes británicos, el S. D. L. P. es tal vez la organización en la que más esperanza tiene el Gobierno de Londres de cara a una solución pacífica del problema.

El «Sinn Féin» es el ala política del «partido político» republicano irlandés, que, a su vez, constituiría una especie de «movimiento» más amplio que un partido político propiamente dicho (la otra ala, la militar, estaría representada por el «I. R. A.»).

Al decir de M. Manning, el actual «Sinn Féin» vendría a ser la cuarta de las organizaciones políticas que, a partir de 1905, ha adoptado ese nombre. Concretamente, sería el producto de la escisión en 1926 del partido anterior, dividido ante la cuestión del abstencionismo: los diputados partidarios

(56) ROSE: Op. cit., pág. 228.

de aceptar el juego de las instituciones del Estado libre de Irlanda crearían el «Fiana Fail», en tanto que los abstencionistas, que eran los menos, continuarían en el «Sinn Féin», que así tomaría un nuevo rumbo (57).

Los candidatos del «Sinn Féin», pues, aunque presentes en las elecciones, lo hacen sobre una base abstencionista. Ello les forzaría a presentar únicamente su candidatura para las elecciones parlamentarias del Reino Unido, ya que una ley norirlandesa de 1934 requería de los candidatos una declaración de comprometerse a ocupar sus escaños si resultaban elegidos (58).

Victoriosos en 1955, en cuya elección consiguieron dos escaños en el Parlamento de Westminster, el «Sinn Féin» no ha obtenido más que fracasos a partir de entonces. Coincidiendo con el estallido de la crisis norirlandesa, el movimiento republicano, es decir, «Sinn Féin» e «I. R. A.», se escindiría en dos tendencias, oficial y provisional, muy diferentes entre sí, tanto en lo que se refiere a los medios a emplear como en lo concerniente a los fines. Una vez más, la causa de la escisión sería la cuestión de abstencionismo. Los partidarios de entrar en el juego político, ponían especial énfasis, además, en las cuestiones socioeconómicas, en tanto que los abstencionismos perseguían como objetivo primordial la unificación de la isla, incluso por medios violentos (59).

* * *

El autor ha querido evitar el lanzarse al ruedo de las especulaciones sobre el difícil problema de «dar la razón» a una de las dos partes que, dicho sea a grandes rasgos, se oponen en «la isla de los santos». Bástenos decir por ahora que ninguno de los argumentos de que han hecho uso los contendientes nos parece absolutamente convincente.

En efecto, de un lado, no nos parecen precisamente irrefutables los argumentos de tipo étnico, esgrimidos por partidarios y enemigos de la unifica-

(57) Sobre los partidos políticos irlandeses (del sur) ver la reciente obra de M. MANNING: *Irish Political Parties*, Dublín, 1972. También la obra de B. CHUBB: *The Government and politics of Ireland*, op. cit., págs. 70-96. Igualmente, el autor de estas líneas alude a las fuerzas políticas de la República de Irlanda en su obra *Los clubs políticos en Europa*, op. cit., concretamente al hablar de la Sociedad «Wolfe Tone».

(58) WALLACE: Op. cit., pág. 83. Una nueva ley electoral de 1962 requeriría de los candidatos «recognise the lawful authority of the Parliament of Northern Ireland».

(59) Realmente los «oficiales» no rechazan totalmente los medios violentos, pero proclaman hacer uso de ellos solamente a efectos de defenderse y para replicar a ataques contra ellos cometidos. Sobre la escisión en el seno del movimiento republicano irlandés, vid. *Agenor*, abril-mayo 1972, pág. 14; *Le Monde* (selección semanal), número 1222, 23-29 de marzo de 1972.

ción. Es difícil hablar de una raza gaélica irlandesa, como diferente de la anglosajona, sobre todo si tenemos en cuenta las mezclas de sangre que a pesar de todo se han efectuado; o las distintas vetas que componen el tronco irlandés: celtas, escandinavos y sajones han invadido la isla sucesivamente, además de los invasores anglonormandos, e incluso más tarde, aunque en menor medida, con las guerars religiosas de la Edad Media, se añaden elementos neerlandeses o franceses hugonotes. Además, puestos a hacer uso del argumento étnico, ¿por qué olvidar el hecho de que los colonos protestantes de los siglos XVII y XVIII eran en su mayoría descendientes de los llamados «Ulster Scotts», que, procedentes del norte de la isla irlandesa, pueblan Escocia, e incluso le dan su nombre, siglos antes?

De otro lado, y frente a los argumentos de tipo geográfico, es preciso actuar con mucha cautela: ¿acaso hay algún principio universal según el cual cada isla tenga que constituirse en un único Estado? ¿Acaso no puede haber unos accidentes geográficos que permitan hablar de «fronteras naturales» en el interior de los fenómenos insulares? A este respecto conviene no olvidar que los enemigos de la unificación hacen hincapié en la existencia de una tal frontera, constituida por el estuario del río Dundalk, y que incluso podría verse otra, más meridional, en el río Boyne. Y es que como se ha dicho, «on peut dire à la géographie ce qu'on veut».

Pero, por el contrario, no se puede olvidar tampoco que frente a la postura que defiende la separación de la isla se puede esgrimir el carácter en cierto modo artificial de la «partition». No se puede hacer caso omiso, concretamente, de los muchos siglos de administración inglesa y británica de la isla, durante los cuales Irlanda fue tratada como una unidad administrativa (60). Por ello, puede parecer extraño el que, a la hora de apoyarse en el criterio de la mayoría para definir el *status* constitucional de Irlanda del Norte, se haya tenido en su día y se tenga aún hoy en cuenta solamente a la población norirlandesa, prescindiendo, por consiguiente, de la opinión del resto de los habitantes de la isla.

Por último, añadiremos que, deliberadamente hemos evitado abordar el tema norirlandés desde perspectivas socioeconómicas, no porque pensemos con una actitud rígidamente formalista que tal tarea no corresponde a los iuspublicistas; muy al contrario, estamos completamente de acuerdo con la tesis según la cual el estudio del Derecho constitucional debe complementarse con

(60) Quizá como un reflejo de ello, aún hoy algunas organizaciones deportivas o culturales tienen una base «all Ireland». Así, es interesante recordar que, en diversas modalidades deportivas (rugby, tenis, hockey) una única selección irlandesa representa a ambas Irlandas en las confrontaciones internacionales.

la sociología política. Sencillamente, hemos preferido por el momento facilitar a los estudiosos españoles el acceso a un sector del sistema político norirlandés (el de las instituciones políticas), que, hasta ahora, creemos no había sido objeto de atención en nuestro país; dejando para ulterior ocasión el análisis, ya más pormenorizado, del sistema norirlandés en su conjunto.

MANUEL B. GARCÍA ALVAREZ

R É S U M É

L'auteur a voulu laisser pour plus tard le difficile problème de "donner raison" à l'une des deux parties qui —ceci dit à grands traits— s'affrontent au sujet de l'Irlande du Nord. Il s'est limité, à partir de ce point de vue, à mentionner certains des arguments lancés par les adversaires.

L'auteur commence son étude par une allusion à l'Histoire des relations anglo-irlandaises, tout au long de laquelle s'est forgée la problématique actuelle. Et ceci, sans laisser de côté la culture gaélique née, en même temps que le nationalisme, au siècle dernier.

Puis est abordé le problème des causes de la division de l'île dans le premier tiers de notre siècle, et, sans négliger d'autres facteurs, l'auteur s'étend —bien que brièvement— sur les causes de nature économique.

Il étudie l'Acte de 1920 (rigide dans ses principes du point de vue nord-irlandais; flexible du point de vue britannique) qui, dans ses lignes générales, ferait l'effet d'une constitution pour l'Irlande du Nord jusqu'en 1972. Est également étudiée la décision de cette partie de l'île irlandaise de continuer à faire partie de la R. U., décision qui serait confirmée par l'Acte de 1949. Est également analysé le statut nord-irlandais au sein de la R. U., que l'auteur qualifie d'«autogouvernement régional» selon la terminologie du professeur Biscaretti.

N. B.—Cuando ya estaba finalizada la redacción de este artículo se han celebrado elecciones para cubrir los escaños de la nueva Asamblea. En ellas los «unionistas» de I. Paisley, formando coalición con otros sectores disidentes, obtendrían 27 puestos; los unionistas oficiales («Official Unionists»), más moderados, 23; el SDLP, 19; el «Alliance Party», 8, y el NILP, 1. Los comicios señalarían, por otra parte, el total fracaso de los candidatos del partido nacionalista y del «Sinn Féin» (estos últimos bajo la etiqueta de los «Clubs Republicanos»). Vid. *The Times*, 2-7-73.

Anteriormente, en las elecciones locales celebradas el 20 de mayo en todo el territorio norirlandés, el total de las victorias unionistas habría sido de 301; por 82 del SDLP; 63 del «Alliance Party»; 10 de los candidatos «republicanos»; 4 del NILP; 4 nacionalistas, y 59 independientes y «sin partido». Vid. *The Observer*, 3-6-73.

Puis l'auteur examine le thème du fonctionnement réel du système, et de façon plus concrète celui des discriminations factices qui ont fait que l'ordre constitutionnel prévu échoue, puis étudie le facteurs électoral et local.

Devant l'échec de l'ordre constitutionnel cité, sont proposées des séries de solutions, d'origine privé et officiel, et analysée en détail la solution contenue dans le Livre Blanc ("Northern Ireland Constitutional Proposals"), publié le 20 mars 1972.

L'étude se termine par une description des forces politiques, toutes dominées par la "question constitutionnelle". Sans que ceci suppose, loin de là, un système dualiste de partis, étant donné que ceux qui sont déjà contre ou à faveur du système constitutionnel en vigueur, se divisent entre eux au moment de décider quelle sera la meilleure façon de le défendre ou de l'attaquer.

S U M M A R Y

Mr. Garcia Alvarez has avoided "Taking sides" in the thorny problem of Northern Ireland and attempted an objective expositions of some of the arguments used by the two conflicting parties.

His essay begins with the history of Anglo-Irish relations and the process that led to the present situation. He mentions the Gaelic culture revival which came about alongside nationalism in the last century.

The author then analyzes the causes of the island's division in the first third of this century. Among these he finds the economic factor to have vital importance.

He studies the Act of 1920 (rigid seen from the Northern Irish, flexible seen from the British point of view) which, in general lines, represented a kind of constitution for Northern Ireland up to 1972, and considers the decision of this part of the island to continue forming part of the United Kingdom a decision which was confirmed by the Act of 1949. Also subjected to scrutiny is the status of Northern Ireland within the United Kingdom, which the author, borrowing Professor Biscaretti's phrase, describes as "regional self-government". The real working of the system, undermined by the discrimination which in practice has led to the failure of the established order, is then discussed, and special attention is paid to the electoral and local factor.

The private and official solutions proposed in view of this breakdown, particularly those contained in the White Paper of March 1972 (Northern

Ireland, Constitutional Proposals), are described and the article concludes with an analysis of the political forces involved. These are all seen to have one vital concern, "the constitutional question", though this fact in no way implies the existence of a dualistic party system, since both those for and those against the present constitution are found to be divided amongst themselves when it comes to deciding on the best way to defend or attack it.

