

I. Sistema político	15
1. Régimen constitucional	15
1.1. Antecedentes históricos	15
2. El Rey	16
3. Parlamento	16
4. Gobierno	19
5. Primer ministro	20
6. Consejo Privado	22
7. Referéndum	22
8. Gobierno local	23

I. SISTEMA POLÍTICO

1. Régimen constitucional

1.1. *Antecedentes históricos*

El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte es una monarquía constitucional y parlamentaria. El sistema político británico es producto de una larga evolución histórica desde la invasión de Guillermo el Conquistador en 1066. Son tres los acontecimientos fundamentales para entender el desarrollo y estado actual de las instituciones políticas en el Reino Unido: la firma de la Carta Magna en 1215, que estableció una separación entre la nobleza y la Corona; la Revolución de 1688, antecedente inmediato del *Bill of Rights*, el cual logra iniciar una relación de cooperación entre el Parlamento y el rey; y, finalmente, el *Reform Bill* de 1832 en donde se establecen las directrices del gobierno representativo.

Al Reino Unido lo conforman cuatro países: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Los tres primeros están ubicados en la Isla de Gran Bretaña, mientras que Irlanda del Norte se encuentra en la parte noreste de una isla contigua, compartiendo su territorio con la República de Irlanda.

El Reino Unido no posee una Constitución escrita, sino que su ordenamiento responde a una tradición jurídica sustentada en la costumbre, mediante un sistema regulado con base en precedentes. No obstante, existe cierto legado de legislación formal, como el *Habeas Corpus Act* (1679), el *Act of Settlement* (1701), el *Act of Union with Scotland* (1707), los *Parliaments Acts* (1911 y 1949), entre otras.

2. El Rey

El rey o la reina –como sucede actualmente– es el jefe de Estado del reino. Paulatinamente, sus atribuciones han disminuido de forma considerable, aunque en el plano formal el monarca conserva algunas que sugerirían un enorme poder: convocar y disolver el Parlamento, ratificar la legislación aprobada en las cámaras y designar a los funcionarios públicos de mayor nivel; asimismo, su venia es indispensable para la formación del gobierno por parte del primer ministro, para dar validez a los tratados internacionales y declarar la guerra, entre otras. En la vida diaria, la Corona se limita a desempeñar un papel fundamentalmente ceremonial y protocolario, aunque su imagen e influencia en la cohesión y unidad del Estado es más que simbólica.

La transmisión de la monarquía es hereditaria hacia los hijos varones o, a falta de éstos, hacia la hija mayor. El actual reinado corresponde a la Casa de Windsor, la cual ha preservado la Corona desde 1714.

3. Parlamento

El Parlamento británico se compone de dos cámaras: la Cámara baja o de los Comunes y la Cámara alta o de los Lores. La primera se integra en la actualidad con 659 miembros electos directamente por los ciudadanos, ya que en el sistema electoral británico no existe ninguna fórmula de representación proporcional, es decir, se trata de un sistema de mayoría simple.

El periodo máximo de duración de una legislatura se ha modificado en tres ocasiones. En 1694 se estableció como duración un trienio; años más tarde, en 1715, se elevó a siete años para, finalmente, con la promulgación del *Parliament Act* de 1911, reducirse a cinco, término que permanece hasta nuestros días. Sin embargo, rara vez se completa un periodo ya que, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas parlamentarios como en Australia, Canadá y Nueva Zelanda, en el Reino Unido no existe una fecha determinada para celebrar elecciones generales: el primer ministro puede disolver el Parlamento y

convocar a elecciones en cualquier momento de su gestión con el objeto de obtener márgenes mayores de representatividad. El control del primer ministro sobre la fecha en que se lleva a cabo la elección general es, en efecto, una desventaja considerable para la oposición, puesto que debe estar permanentemente atenta para vislumbrar los momentos en que factores políticos, económicos o sociales puedan beneficiar al partido en el poder en una elección. No obstante, algunas restricciones acotan el calendario para celebrar una elección. El mes de abril se reserva para la discusión y aprobación del presupuesto; a principios de mayo se celebran elecciones locales; las fechas de pascua, pentecostés, así como el invierno, no se consideran; y de mediados de junio a mediados de septiembre hay vacaciones. Desde 1945 todas las elecciones generales se han celebrado en tres periodos: el primero de mediados de febrero a marzo; el segundo durante mayo y hasta principios de junio, y el último durante octubre y hasta los primeros días de noviembre. Las elecciones generales se llevan a cabo tradicionalmente un jueves. El primer ministro suele anunciar la disolución del Parlamento y la convocatoria a elecciones con 10 días de anticipación a la fecha en que lo disolverá.

Además de las elecciones generales en las que se elige a la totalidad de los miembros del Parlamento, en el Reino Unido se lleva a cabo una elección particular o extraordinaria llamada *by-election*, cuya función es sustituir a algún o algunos de los integrantes del Parlamento por cese, renuncia o muerte ocurrida durante una legislatura.

La Presidencia de la Cámara de los Comunes recae en el *speaker*, funcionario que no es miembro de alguna fracción parlamentaria, quien se encarga de garantizar el cumplimiento de las normas internas de la propia Cámara. Para la organización del trabajo legislativo, ésta se divide en comités o comisiones que pueden estar formados por un mínimo de 16 y un máximo de 50 miembros (dentro de los cuales se encuentra siempre el ministro responsable del área y su correspondiente del *gabinete en la sombra*). El Parlamento sesiona durante 160 días en total, generalmente en las tardes de lunes a jueves de 2:30 a 22:30 (cuando menos) y los viernes por la mañana.

Como ya se señaló, el gobierno tiene responsabilidad parlamentaria ante el Parlamento de Westminster, quien puede ocasio-

nar su dimisión, expresando la pérdida de confianza en él. Del mismo modo, el primer ministro puede solicitar al soberano la disolución del Parlamento con la mayor discrecionalidad. De esta manera, se observa un verdadero sistema de pesos y contrapesos, expresado en un equilibrio de poderes.

La Corona, el gobierno y los parlamentarios en ambas cámaras tienen capacidad para promover una iniciativa de ley, aunque vale la pena señalar que la mayoría de las iniciativas proviene del primer ministro.

A pesar de que se mantiene el sistema de mayoría simple a una vuelta, que suele propiciar una relación estrecha entre el representante y los electores, en Gran Bretaña no se da una identificación directa entre ellos —como se da en el sistema estadounidense, por ejemplo— debido a la férrea disciplina partidista entre los miembros del Parlamento, garantizada por los *whips* (funcionarios partidistas encargados de asegurar la obediencia de sus miembros en el Parlamento), lo que provoca unidad entre los grupos parlamentarios y relega a un segundo plano la lógica de la representación de los intereses específicos de la comunidad de un distrito. A la disciplina partidista hay que añadir que, generalmente, por ser un sistema mayoritario con un formato preponderantemente bipartidista, el partido que triunfa en una elección alcanza mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes, lo cual permite al primer ministro gozar de un margen de maniobra muy amplio para conducir la administración.

La Cámara alta está integrada por más de 1,200 lores, entre los que se encuentran los nobles: duques, marqueses, condes, viscondes o barones; los pares hereditarios de Inglaterra y el Reino Unido; los lores de apelación en ordinario; los pares “vitalicios”; los lores escoceses; los 26 lores espirituales, contando a los arzobispos de Canterbury y York, a los obispos de Londres, Durham y Winchester y a los demás obispos diocesanos de la Iglesia en Inglaterra. Salvo los espirituales, los vitalicios y los judiciales, los demás lores son hereditarios. La presidencia de la Cámara recae en el lord canciller, quien no tiene las facultades disciplinarias del *speaker* de la Cámara de los Comunes, aunque no las necesita debido a la caballerosidad tradicional y el tono

amable en el desarrollo de las sesiones. Los lores acuden a sesionar 150 días al año, en promedio.

Esta Cámara ha visto reducidas sus facultades y atribuciones de manera evidente. Entre las más importantes que aún mantiene figuran: la capacidad de imponer un voto suspensivo sobre la entrada en vigor de las leyes aprobadas por la Cámara baja –con un plazo de treinta días para las relativas a la economía y un año en todas las demás materias–, fungir como corte de apelación, y revisar las actividades del Ejecutivo y la legislación secundaria.

Diversos factores determinan la falta de eficiencia de la Cámara de los Lores. En primer lugar, el que sea de corte aristócrata y no se acceda por elección tiene como consecuencia que sus miembros no representen ningún tipo de distrito o circunscripción, ni presenten alguna vinculación con el territorio o las partes integrantes del Reino. En segundo lugar, los gobiernos no dependen de los favores o del apoyo de los lores para permanecer en el poder y, en tercer lugar, la falta de participación en asuntos económicos limita su poder o influencia políticos. La Cámara alta, por cierto, ha servido para dar una salida digna a ex ministros que ya no forman parte del gobierno. A pesar de estas limitaciones, la calidad de sus miembros y discursos es muy alta, sobre todo por la participación de quienes no reciben el cargo de manera hereditaria, personas mayores con vasta experiencia política que han dejado huella en el servicio público.

4. Gobierno

El jefe de gobierno es el primer ministro. Esta figura recae en el líder del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes. Su gabinete está formado por ministros de las diversas carteras de la administración, cuyo número fluctúa entre 15 y 25 miembros, a criterio del primer ministro. Los ministros tienen responsabilidad parlamentaria, esto es, deben informar y rendir cuentas al Parlamento sobre el estado de los asuntos a su cargo. Adicionalmente, existe una diversidad de cargos inferiores y fuera del gabinete que completan la estructura administrativa y que también forman parte del gobierno.

5. Primer ministro

El primer ministro británico encarna una posición política clave: constituye el objetivo central de la competencia electoral. Al decaer el peso de la Corona, el primer ministro, en tanto jefe de gobierno, ha acumulado cada vez mayores facultades y atribuciones, al grado de concentrar prácticamente todo el control político del Estado en su persona.

El último vestigio de la consideración del primer ministro como un *primus inter pares* (primero entre iguales) es el sentido formal de que todos —él y su gabinete— son funcionarios de la Corona. Su nombramiento es atribución del monarca, quien formalmente toma en cuenta a la persona más apta para liderar una mayoría estable en la Cámara de los Comunes. En la práctica, esto se ha traducido en que el líder del partido vencedor de las elecciones generales y con mayoría en dicha Cámara sea designado primer ministro. Esto responde a la lógica del principio de mayoría, pues de esta manera se asegura un gobierno representativo del resultado de la elección general que, debido al sistema electoral, usualmente suele contar con la mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes.

En caso de no existir mayoría absoluta, de no celebrarse un acuerdo de coalición entre dos o más partidos, o de carecer el partido mayoritario de un líder incuestionable, entonces el rey podrá escoger al jefe de gobierno utilizando cierto grado de discrecionalidad. Cuando esto sucede, en realidad el Parlamento debe aprobar tal designación al manifestar un voto de confianza al primer ministro recién nombrado. De lo contrario se disolvería el Parlamento y sería necesario convocar a nuevas elecciones. De igual forma, la designación de los demás ministros la realiza el monarca formalmente y, salvo rarísimas excepciones, los nombramientos recaen en las personas propuestas por el primer ministro.

No obstante su gran poder, el primer ministro no aparece reglamentado por algún *Act of Parliament* sino hasta 1917. Asimismo, las menciones a su oficina en distintos ordenamientos son completamente marginales, refiriéndose principalmente a su salario y pensión.

Un cambio de primer ministro puede ser necesario por renuncia, muerte o destitución del cargo. Esta última posibilidad sobrevendría únicamente en circunstancias excepcionales cercanas a un estado de emergencia en donde la reina estaría obligada a encontrar a la persona idónea para formar un gobierno que enfrentara esa eventualidad. Por su parte, la renuncia se presenta frecuentemente cuando el gobierno ha sido derrotado en una elección general o ha recibido un voto de pérdida de confianza de la Cámara de los Comunes, pudiendo darse también el caso de renuncia por enfermedad, edad avanzada, o por considerarse un obstáculo para la formación de un gobierno de coalición o para su partido.

Entre las actividades propias del primer ministro destaca el ser designado primer lord del Tesoro, a pesar de ser un cargo nominativo, ya que las funciones de tesorero las realiza el canciller encargado de la hacienda pública. Asimismo, se desempeña como ministro del Servicio Civil, y con tal carácter se requiere de su aprobación para que los funcionarios designados asuman la dirección de los departamentos administrativos. Por otro lado, puede prescindir de cualquiera de sus ministros cuando así lo decida, pues para ello sólo requiere solicitar a la reina la separación del cargo. Preside algunos de los comités más importantes formados por distintos ministerios como el de Defensa y Política Exterior y el de Estrategia Económica, y supervisa de manera directa los servicios de seguridad e inteligencia. Además, funge como el conducto natural de comunicación entre la reina y el gabinete.

Una práctica interesante y, en última instancia, de enorme utilidad para el Estado, es que el partido de oposición con mayor fuerza nombra un *gabinete en la sombra* encargado de vigilar cada uno de los asuntos abordados por los ministros del gobierno; de esta manera se constituye un grupo con el mismo número de integrantes que los nombrados por Su Majestad, cada uno encargado de supervisar las acciones de un ministro. Esto, además de suponer un seguimiento estrecho de las actividades del gobierno, permite que de llegar este partido al poder, los integrantes del *gabinete en la sombra* por lo regular se convierten en los ministros del nuevo gobierno, con la experiencia y conocimientos necesarios sobre los asuntos del ramo correspondiente.

6. Consejo Privado

El Consejo Privado consiste en una institución de gobierno vieja y tradicional. Actualmente está conformado por 300 consejeros, aproximadamente, considerando a los miembros del Consejo Privado Escocés gracias al *Union Act* de 1708. Los miembros del gabinete, así como los arzobispos de Inglaterra, el *speaker* de la Cámara de los Comunes, los lores de apelación en ordinario y ciertos funcionarios públicos destacados son consejeros. A la cabeza se ubica el lord presidente del Consejo, y las reuniones se celebran, por lo general, en el Palacio de Buckingham, normalmente ante la presencia de la reina. En teoría, su función es asesorar al gobierno en los más diversos asuntos, pero cabe señalar que la mayoría de los asuntos que tratan son de mero trámite, aprobando decisiones tomadas en otras instancias.

7. Referéndum

Aparte de las consultas populares locales para resolver asuntos y adoptar decisiones relevantes únicamente para una comunidad específica —como la apertura de cines y edificios públicos—, el referéndum era una práctica desconocida en el Reino Unido antes de los años setenta.

El 8 de marzo de 1973 se llevó a cabo el primer referéndum político en Irlanda del Norte. En esa ocasión se buscaba determinar la permanencia del país como parte integrante del Reino Unido o su anexión a la República de Irlanda. El resultado no fue el esperado: apenas 58% de los electores acudieron a votar, de los cuales casi el 100% manifestaron su deseo de permanecer como súbditos del Reino Unido. De mayor trascendencia, el 5 de junio de 1975 tuvo verificativo el único referéndum a nivel nacional que ha conocido la historia política británica. Con él, la ciudadanía aprobó el ingreso de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea; el resultado fue afirmativo en los cuatro países. Un tercer ejercicio de democracia directa se realizó en Escocia y Gales cuatro años más tarde, el primero de marzo de 1979, sobre la necesidad de que ambos países

contaran con una asamblea propia. El resultado fue dividido: mientras que los galeses votaron decisivamente en contra, los escoceses lo hicieron en favor, pero no lograron obtener el indispensable 40% del electorado que había sido estipulado para proceder al establecimiento de dicha asamblea propia.

Los partidos políticos han planteado en su agenda pública llevar a cabo este tipo de consultas populares. El Partido Conservador propuso que fuera a través de este mecanismo como los ciudadanos decidieran sobre la inclusión del Reino en la Unión Monetaria Europea. Por su parte, el Partido Laborista se ha manifestado en favor de llevar a consulta nacional diversos temas relacionados con reformas constitucionales.

8. Gobierno local

El *Local Government Act* de 1972 dividía a Inglaterra en el Gran Consejo de Londres, seis condados metropolitanos y 39 no metropolitanos; esta estructura permaneció hasta 1983, cuando el gobierno conservador de Margaret Thatcher disolvió el Gran Consejo de Londres y los condados metropolitanos a través de los *Local Government Acts* de 1984 y 1985.

Desde 1972, los condados metropolitanos están divididos en distritos metropolitanos, que en total ascienden a 36. Las reformas de los años ochenta no modificaron este arreglo, y tampoco la conformación de los condados no metropolitanos, que continúan divididos en 296 distritos. Tanto los condados como los distritos metropolitanos y no metropolitanos tienen su propio consejo con facultades ejecutivas.

Gales es el único país del Reino Unido regido con una distribución similar a la de Inglaterra, por lo que conserva un total de ocho condados y 37 distritos desde 1972. Por su parte, Escocia se encuentra dividida en tres áreas insulares, nueve regiones y 53 distritos, cada uno con su respectivo consejo. Los consejos son elegidos en bloque cada cuatro años, alternándose las áreas insulares y regiones con los distritos en periodos de dos años. Por último, la situación de Irlanda del Norte es completamente distinta, ya que el gobierno local está conformado por 26 distritos elegidos cada cuatro años mediante un sistema de representación proporcional.