

INTRODUCCIÓN

El régimen parlamentario es resultado de una combinación de experiencias históricas y de imperativos de cambio. Su desarrollo se dio dentro de una sociedad particularmente apta para aceptar la necesidad de transformaciones en el orden normativo cuando las circunstancias así lo requerían. El proceso se inició en la Inglaterra medieval, partiendo de una monarquía absoluta tempranamente conformada. Junto al rey, de acuerdo con la costumbre feudal, se establecieron una asamblea representativa de barones y prelados —el Gran Consejo— y un grupo más reducido —el Pequeño Consejo—, que actuaba en lugar de aquélla cuando no estaba reunida. Uno y otro son los remotos antecedentes de Parlamento y gobierno. Su evolución es paralela a la tenaz lucha por la monarquía limitada; el Gran Consejo o Parlamento, dotado de la facultad de decretar impuestos, fue paulatinamente obteniendo el reconocimiento de funciones legislativas al mismo tiempo que se nutría con la representación de los diversos estamentos del reino (barones, clero, terratenientes y burgueses). El Pequeño Consejo, que alcanzó su clímax en la época de los Tudor, prestó al monarca eficaz ayuda para llevar adelante las tareas administrativas cotidianas que se iban complicando al paso del tiempo; el grupo se profesionalizó y el rey puso particular cuidado en la designación de sus miembros.

En el siglo xvii, bajo los Estuardo, rey y parlamento sufrieron una confrontación violenta, producto de las reivindicaciones políticas de las nuevas y pujantes clases sociales. De la guerra civil surgió la monarquía limitada, con el Parlamento definitivamente reconocido como órgano constituyente, legislativo y financiero, y el rey como ejecutor de las normas expedidas por aquél.

Durante el reinado de los Hannover, se formó en el seno del Pequeño Consejo y con el propósito de facilitar la discusión de los asuntos políticos de mayor trascendencia, un subgrupo interno y dentro de éste un “conciliábulo” de ministros, dispuestos a una labor de conjunto que la administración, cada vez más compleja, requería. Pronto se advirtió la necesidad de que Gabinete y Parla-

mento actuaran en armonía. El liderazgo de este último se combinó con la dirección del primero, y el rey perdió la facultad de nombrar a sus ministros.

Durante el siglo pasado, a medida que una serie de reformas extendieron el sufragio a las clases populares y que los partidos surgieron y paulatinamente dominaron la vida política, el Parlamento se afianzó como representación nacional. El largo reinado de Victoria presenció la consolidación del sistema, quedando definidos sus principios, reglas y mecanismos.

El Parlamento y dentro de él la Cámara de los Comunes, es la legítima representación de la voluntad popular expresada electoralmente. El gobierno surge de la mayoría de los representantes que forman dicha cámara y sólo puede actuar si cuenta con la confianza de la misma. La oposición es reconocida como una eventual alternativa de gobierno.

El rey es un jefe de Estado sin responsabilidad política. Tiene la facultad y la obligación de nombrar a un jefe de gobierno en la persona del líder de la mayoría parlamentaria. El jefe de gobierno integra un ministerio y dentro de él un gabinete. Jefe y ministros son responsables personal y colectivamente frente al Parlamento.

Si el gobierno pierde la confianza del Parlamento debe renunciar a fin de que la oposición integre otro ministerio, o aconsejar al jefe de Estado la convocatoria de elecciones, sometiéndose a la voluntad última de los votantes.

El parlamentarismo se extendió en dos direcciones: Hacia Europa continental, donde se le recibió como la feliz conciliación de la tradición monárquica con la incontenible avalancha democrática, y hacia los nuevos Estados, que Gran Bretaña, a través de la colonización, fue creando a su imagen y semejanza. Así, se originaron los sistemas parlamentarios de Canadá, Australia y Nueva Zelandia. En los tres casos, la metrópoli organizó transportaciones masivas de sus propios nacionales infundiéndolo en los nuevos establecimientos la savia de sus instituciones legales, preservando los vínculos entre “el rey y el país”, conservando los derechos y las obligaciones de sus súbditos, pero aligerando considerablemente el rígido esquema de clases sociales que existía en su propia sociedad.

El gobierno de las colonias tuvo comienzos autocráticos y sus reglas se uniformaron a fines del siglo XVIII. Actuaban como ejecu-

INTRODUCCIÓN

9

tivo provincial el gobernador auxiliado por un consejo, ambos nombrados por la Corona y como órgano legislativo una asamblea de dos cámaras, una nombrada por el gobernador y otra electa. La penetración del sistema parlamentario se logró a mediados del siglo pasado, atendiendo a las peticiones de un “gobierno representativo y responsable”. El gobernador siguió actuando como representante real, pero el gobierno emanó ya de la Cámara electa y fue, en adelante, responsable ante ella. Se definió la jurisdicción local, limitada a los asuntos internos de cada colonia, y se mantuvo la imperial, en asuntos de mayor trascendencia que quedaron reservados a los órganos de gobierno en Londres. La metrópoli mantuvo una estrecha colaboración política, económica y militar con cada “dominio”, designación acuñada para explicar la nueva situación.

Poco a poco, los vínculos jurídicos con Gran Bretaña se fueron aflojando hasta que, en la tercera década de este siglo, los “dominios” quedaron constituidos en Estados. La independencia se logró sin mediar lucha armada ni confrontación política.

La organización constitucional de Gran Bretaña quedó en los nuevos Estados, igual que en la antigua metrópoli. Las normas del parlamentarismo habían constituido el marco cotidiano del gobierno y se practicaban desde antes de que se lograra la independencia. Los tres reconocieron al mismo monarca, aunque dándole una personalidad jurídica distinta con respecto a cada uno de ellos. Aunque hubo adaptaciones de elementos locales, la estructura fundamental se mantuvo junto con una identificación basada en la tradición común.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el parlamentarismo se difundió aún más, parte por la influencia que la administración colonial británica tuvo en países de raza y cultura diversas, y parte también por la atracción que nuevos Estados —monárquicos o republicanos— sintieron por la institución que ya entonces había mostrado suficientemente sus bondades. Pero Gran Bretaña y sus creaciones, Canadá, Australia y Nueva Zelandia contienen la concepción más pura del sistema parlamentario. El trasfondo de sus normas, los imperativos históricos que las motivaron y la construcción sistemática de las mismas constituyen la materia del presente trabajo.

Las normas constitucionales, una vez en vigor, se dirigen hacia la comunidad a fin de obtener de ella una conducta determinada, imponiendo una cierta rigidez. Pero las condiciones sociales son esencialmente dinámicas y los patrones de comportamiento variables. A veces, los cambios son de tal índole que requieren una transformación correlativa del marco normativo. En ocasiones son menos drásticos y las normas permanecen aun cuando la conducta que rigen se desarrolle en un sentido diverso del originalmente previsto. No hay una violación de la norma sino una interpretación nueva de la misma por la comunidad. Las estructuras jurídicas formales se complementan con estructuras sociales informales; junto a la conducta buscada por la norma se da otra no anticipada por ella. Esta realidad constituye un principio básico en nuestra concepción del derecho constitucional.

Las normas a cuyo estudio y deducción se dedica tal disciplina no pueden aislarse, para su estudio y explicación, del medio político que rigen. Intentar hacerlo, ignorando la dinámica social, conduciría a la descripción de un sistema puro que no sólo sería incompleta sino también falsa. Es por ello que preferimos hablar de “régimen” como conjunto de reglas de conducta inmersas en una realidad política que las condiciona.

La tensión entre el orden normativo y la actividad política puede verse con nitidez en los países de constitución escrita, donde los textos originales cobran con el tiempo un sentido diverso al buscado por sus autores. Se puede apreciar también, aunque en forma diversa, en los sistemas de derecho predominante o parcialmente consuetudinario, como los que se tratan en el presente trabajo.

La costumbre jurídica, concepto explicado ya por romanos, consta de dos elementos: el uso reiterado y la conciencia de la obligatoriedad del mismo. Todo el orden normativo parlamentario se origina formalmente por la acción de dichos elementos, habiendo sólo escasas e indirectas referencias a él en las leyes escritas. A falta de textos, la única objetivización de su existencia se encuentra en los trabajos de los juristas que lo describen, a semejanza de los poetas que han recogido los cantos que la tradición popular pasa oralmente de generación en generación.

John Locke, padre del individualismo liberal, describió y teorizó al Estado que resultó de la revolución de 1688, proclamando

la supremacía del legislativo y la limitación del ejecutivo, y dogmatizando que ambos no deben estar reunidos en las mismas manos. El barón de Montesquieu, seducido por las instituciones que comenzaba a forjar la Gran Bretaña hannoveriana, interpreta el parlamentarismo y de él deriva el principio de la división de poderes, fundada en el equilibrio entre los mismos. Poco después, William Blackstone, considerado como el más grande de los juristas ingleses, proclama la misma idea y, en plena era victoriana, Walter Bagehot y Albert Venn Dicey vacían en sus tratados las reglas clásicas de un parlamentarismo acabado cuya descripción alcanza en los textos de estos maestros momentos de verdadera sublimidad.

Sin embargo, la dinámica del cambio dio un nuevo sentido ni buscado ni querido por las normas tradicionales del sistema. El “equilibrio de poderes” ha dejado de existir y la supremacía del Parlamento ha desembocado en la preminencia del gobierno y dentro de éste, en ocasiones, la de un grupo determinado.

Para explicar tales fenómenos, el constitucionalista tiene que recurrir al instrumental de la ciencia política y, entonces, describe no ya un sistema normativo sino un régimen político-constitucional. Así, descubre que los partidos políticos dieron un nuevo sentido a la estructura gubernamental. Su disciplina, el principio del liderazgo y su estructura misma produjeron consecuencias no buscadas originalmente. El voto de desconfianza se convirtió en una posibilidad remota y la disolución pasó a ser facultad discrecional del “partido en el gobierno” sirviendo propósitos diversos a los de superar una mayoría contraria en el Parlamento, que casi nunca ocurre. Las maquinarias de los partidos tratan de lograr el voto del electorado, presentándole sus programas y, también, complaciendo sus inquietudes y deseos. Las ideologías rígidas tienden a suavizarse eludiendo soluciones que los votantes consideran demasiado radicales o demasiado conservadoras.

El diálogo abierto, facilitando por prensa y televisión el debate público entre gobierno y oposición, las divisiones en el seno de los partidos mismos y la opinión pública, libremente formada y expresada a través de canales diversos, son los nuevos “frenos y contrapesos” que actúan fuera de la estructura constitucional formal, cumpliendo la tarea que antaño desempeñaba la “separación de poderes”.

Todos los fenómenos citados no pueden, nunca más, ser igno-

rados por el derecho constitucional, si es que el jurista quiere mantener el paso frente a un, cada vez más, acelerado cambio social. En este sentido, la contribución que puede ofrecer el estudio del régimen parlamentario británico y sus trasplantes es incommensurable.

JOSÉ GAMAS TORRUCO

Camberra, Australia, 1975