

La transferencia de competencias en el Reino Unido choca contra un escollo después de 10 años

Control local para Gales, Escocia e Irlanda del Norte, pero no para Inglaterra



Jack McConnell, líder del Partido Laborista Escocés (izq.) y Alec Salmond, líder el Partido Nacionalista Escocés, esperan el pie de entrada de un debate preelectoral en abril de 2007. Salmond fue el ganador de la contienda por el Parlamento escocés y formó una coalición con el Partido Verde.

POR CHARLIE JEFFERY

NUEVE AÑOS DESPUÉS DE APROBADA la ley por la que se crean el Parlamento escocés y la Asamblea galesa, parecería que la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales está produciendo la transformación que muchos esperaban. Todos los gobiernos a los que les han sido transferidas competencias, establecidos después de las elecciones de 2007 en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, tienen partidos políticos nacionalistas con ambiciones de separarse del Reino Unido a corto o largo plazo. El Partido Nacional Escocés (SNP, por sus siglas en inglés) encabeza un gobierno de minoría en Escocia. El partido nacionalista galés, el Plaid Cymru, es miembro minoritario de la coalición con los laboristas en Gales. Por último, el Sinn Féin (el partido nacionalista irlandés) se convirtió en el segundo partido en una coalición de gobierno, entre los unionistas del Reino Unido y los nacionalistas irlande-

ses, que al principio parecía improbable y que finalmente llegó a formarse exitosamente. En mayo de 2007, dicha coalición relanzó la transferencia de competencias en Irlanda del Norte.

No es nada sorprendente, considerados los resultados de este conjunto de elecciones, que todavía sean impugnados los arreglos de gobierno en las cuatro naciones que forman el Reino Unido. El SNP publicó, en agosto de 2007, un libro blanco memorable en defensa de la independencia. En Gales, la coalición de los laboristas y el Plaid Cymru planea un referéndum para aumentar en 2011 las facultades legislativas de la Asamblea galesa.

También ha surgido un nuevo debate sobre el Gobierno de Inglaterra. Este debate, provocado principalmente por los analistas conservadores, subraya las preocupaciones por la relación entre Inglaterra y Escocia tras la transferencia de competencias, incluidas la representación en Westminster y el alto incremento del gasto público en Escocia. El problema fue que si

bien los miembros escoceses del Parlamento del Reino Unido pueden votar en Westminster sobre decisiones que afectan a Inglaterra tras la creación del Parlamento escocés, estos mismos miembros escoceses del Parlamento dejaron de tener voz en decisiones equivalentes referentes a Escocia. Aún pueden tomar decisiones sobre los asuntos locales de Inglaterra, dado que no existe una Asamblea inglesa. Una consecuencia de este estado de cosas parece ser la confirmación del compromiso del Partido Conservador de modificar la forma en que el Parlamento del Reino Unido se ocupa de los asuntos ingleses después de la transferencia de competencias.

UNA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS INCONCLUSA

Por el momento, no hay interés en retomar el tema de los arreglos gubernamentales de Irlanda del Norte debido a la forma en que la polarización del debate constitucional invalidó esfuerzos previos de transferencia de competencias, aunque pocos piensan que su gobierno haya alcanzado una estabilidad duradera. En otras palabras, la unión

Charlie Jeffery es profesor de Estudios Políticos de la Universidad de Edimburgo, Reino Unido.

de naciones que constituye el Reino Unido se encuentra en proceso de cambio. Esto representa un reto particular para el nuevo primer ministro del Reino Unido, el escocés Gordon Brown. Brown está en una situación delicada: un miembro del Parlamento de una nación que ha recibido amplias transferencias de facultades gubernamentales es ahora un primer ministro responsable ante un Parlamento incapaz de legislar en vastas áreas de las políticas para su circunscripción.

Si bien existen planes para reformar la Cámara de los Lores, hasta ahora prácticamente nada en las propuestas refleja una relación federal, ni mucho menos un cambio hacia una Cámara alta para las regiones.

Brown ha sido el único político de alto rango del Reino Unido que ha reflexionado con seriedad sobre la naturaleza de la unión del Reino Unido y en lo que mantiene esta cohesión. Su tema ha sido la "britaniedad". En una serie de discursos, ha tratado de trazar el mapa de la identidad y los valores compartidos en que se finca el compromiso con el Estado del Reino Unido a lo largo y ancho de las naciones que lo conforman. Como lo afirmó Brown en una visita reciente a Escocia: "A lo largo de toda mi vida política, he luchado por Gran Bretaña y estoy nuevamente aquí, ahora, para hablar a favor de Gran Bretaña, de la razón de ser de Gran Bretaña y de los valores que nos enorgullecen de ser británicos".

Valores compartidos con Escocia

Aunque es dudoso que para los escoceses y los ingleses "britaniedad" signifique lo mismo en función de la identidad, Brown tiene razón sobre los valores. Las investigaciones sobre opinión pública señalan que la gente de todo el Reino Unido tiene más o menos la misma posición ante valores fundamentales como el equilibrio entre el mercado y el Estado o el deber de solidaridad entre ricos y pobres. El problema que Brown tiene ante sí es que después de 1997, los gobiernos de los que él fue un miembro clave han reflexionado muy poco sobre la forma de construir las relaciones institucionales necesarias para apuntalar la sociedad entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte después de la transferencia de competencias.

Para decirlo de manera clara: la transferencia de competencias ha sido un proyecto de las partes, no del todo. Responde a una lógica poco sistemática, donde diversos ministerios del Reino Unido introducen distintos tipos de reforma institucional por diversos motivos en cada parte del Reino Unido. Todas ellas pueden ser buenas razones para delegar competencias en Escocia, Irlanda del Norte o Gales. Pero cada reforma tiene

implicaciones que se extienden más allá de su propio territorio; todas tienen un efecto en la naturaleza de la unión que conforma el Reino Unido.

Son estas implicaciones —los efectos de la reforma en las partes integrantes del Reino Unido sobre la naturaleza de la Gran Bretaña— las que han sido descuidadas. Más allá de los discursos ocasionales de Brown, no ha existido un intento de articulación sistemática de la forma en que el Reino Unido prevé su estructura como un todo después de la transferencia de competencias. Una pregunta que queda por responder es cuál debe ser el papel del centro; es decir, del Parlamento de Westminster



REUTERS/STEFAN ROUSSEAU

El primer ministro Gordon Brown carga con el legado de la transferencia de competencias, una iniciativa del Partido Laborista.

y del Gobierno del Reino Unido. Tampoco existe una respuesta a cómo Westminster se relaciona ahora con los territorios que han recibido las transferencias y cómo estas partes se suman para formar un todo.

Existen al menos cuatro razones por las que este enfoque modesto y poco sistemático sobre la transferencia representa un problema: la estructura de la transferencia de competencias es excepcionalmente permisiva en cuanto a la autonomía de formulación de políticas públicas. Esta permisividad se expresó en las facultades legislativas, la libertad de gasto dentro del paquete de subvenciones que reciben los gobiernos a los que se han transferido competencias y la debilidad de los mecanismos de coordinación con el resto del Reino Unido. Esa permisividad aumenta debido a las distintas dinámicas de formación de los gobiernos resultantes de cada uno de los sistemas electorales y

partidistas que operan fuera de Inglaterra, como se vio en los resultados de las elecciones de 2007. Por supuesto que, hasta cierto punto, esto es lo que se pretendía con la transferencia de competencias: proporcionar distintos enfoques al gobierno que reflejaran mejor las preferencias fuera de Inglaterra. Pero llega el momento en el que, en lo que a la membresía de la Unión se refiere, el alcance de la autonomía entra en conflicto con la satisfacción de la ciudadanía común y corriente. El Reino Unido carece de una estructura institucional capaz de reconocer y regular esa tensión.

EL RESTABLECIMIENTO DE LA LEGITIMIDAD

Las reformas de transferencia de competencias fueron introducidas de manera independiente entre sí para abordar un problema en una parte determinada del Reino Unido sin tomar en cuenta la posibilidad de que los efectos se extendieran en otras partes del Reino Unido. Por ejemplo, en Escocia, la transferencia de competencias fue introducida para restaurar la legitimidad del Gobierno del Reino Unido ante los escoceses. Y así ha sido en buena medida, pero hemos visto, en particular desde hace aproximadamente un año, que en Inglaterra aumenta la sensación de que la transferencia de competencias a Escocia es injusta para los ingleses.

La transferencia poco sistemática puede resolver un problema, pero acaba creando otro.

El mayor problema de una transferencia con estas características lo constituye Inglaterra misma. Inglaterra predomina en el Reino Unido con una población y un PIB mayores a 85 por ciento del total de la Unión. Está gobernada por instituciones a nivel del Reino Unido que combinan y con frecuencia confunden el papel que le corresponde únicamente a Inglaterra y el que le corresponde a todo el Reino Unido. Los gobiernos a los que se han transferido las competencias tienen poco control sobre las instituciones donde se fusionan los asuntos ingleses y los pertinentes al Reino Unido (instituciones anglo-R.U.). Con un mercado económico único en el Reino Unido, las decisiones de Estado benefactor y en el área de seguridad que toman estas instituciones mixtas con frecuencia desatienden, ignoran o confunden los intereses transferidos, algunas veces de manera intencional pero la mayor parte de las veces porque las naciones con competencias delegadas están fuera del radar anglo-R.U.

La transferencia poco sistemática superpone fronteras políticas a lo que es en gran medida una opinión pública sin fronteras en todo el Reino Unido. Hay pocas diferencias significativas en los valores sostenidos por escoceses, ingleses, galeses o norirlandeses. Parece ser que a la mayoría de la gente del Reino Unido le desagrada la idea de que los estándares de



las políticas puedan variar entre un lugar y otro tras la transferencia de competencias. La transferencia no fue reflejo de energías demandas públicas para adoptar aquellas políticas distintas a las que los ingleses favorecían; se trataba más bien de una demanda de cercanía y de una toma de decisiones propia, de una sensación de que Westminster estaba demasiado lejos y era indiferente.

SOLUCIÓN A LAS TENSIONES

Podría parecer que hay una contradicción entre la preferencia de estándares uniformes de políticas públicas y la demanda de un gobierno con competencias transferidas que probablemente tenga estándares divergentes de políticas públicas. Puede ser que en efecto exista, pero los británicos no son los únicos en caer en ella. Esta misma contradicción se da en Alemania, Canadá, Bélgica, Australia y en casi todos los países con gobiernos federales o con delegación de competencias. La diferencia es que esos otros lugares tienen técnicas bien establecidas para administrar y resolver esa tensión, de las que el Reino Unido carece. Algunas de esas técnicas son institucionales e incluyen, por ejemplo:

- una legislación nacional que establece un estándar marco o mínimo,
- subvenciones condicionadas o arreglos de cofinanciamiento entre el gobierno central y los gobiernos que han recibido facultades para enfrentar prioridades nacionales ya acordadas,
- estructuras de coordinación intergubernamental que dan a los gobiernos que reciben nuevas competencias un verdadero control desde el centro.

Las estructuras de coordinación de esta naturaleza pueden estar muy formalizadas, estar determinadas por la Constitución, funcionar a través de Cámaras altas territoriales y estar sujetas a procesos judiciales. También las hay muy informales, sin bases legales, pero que, en su lugar, reflejan convenciones y prácticas. Pueden servir para supervisar supuestos bastante rigurosos que indiquen que todos los ciudadanos deben contar con más o menos el mismo paquete de políticas públicas independientemente de dónde vivan (como en Australia o Alemania). Pueden también expresar entendimientos más flexibles de “unión social” en toda la nación, que funjan como estándares mínimos entre paquetes bastante distintos de políticas públicas entre una región y otra (como en Bélgica o Canadá).

El Reino Unido carece de estas técnicas institucionales para equilibrar el todo y las partes. Ha dispuesto caprichosamente mecanismos de interacción entre los funcionarios y ministros en quienes han recaído nuevas competencias y aquéllos de las instituciones fusionadas anglo-R.U. Estos mecanismos no son transparentes en cuanto al momento en que se ponen en

marcha y lo que a través de ellos se discute. Las interacciones también son asimétricas: los funcionarios y ministros anglo-RU tienen más poder. No hay duda de que no le conceden a las administraciones en que se han delegado competencias el peso suficiente en el centro que sirva de contrapeso al elefante inglés en el barco del Reino Unido.

La falta de reglas del juego de aplicación rutinaria para equilibrar los intereses de la nación en su conjunto y los intereses de competencias delegadas quizá sea el motivo central de que la Unión no haya logrado el equilibrio tras la transferencia de competencias y de que los debates constitucionales sobre la manera de gobernar las cuatro naciones se hayan reavivado durante 2007.

SE REAVIVA EL DEBATE

El motivo que dio origen a esos debates el año pasado es importante. Antes, la transferencia de competencias había transcurrido sin problemas porque los laboristas encabezaron los gobiernos tanto a nivel del Reino Unido, como en Escocia y Gales, entre 1999 y 2007 (la transferencia estuvo prácticamente suspendida en Irlanda del Norte durante ese periodo). En estas funciones, los laboristas tuvieron la oportunidad de actuar como agentes de mediación en las diferencias entre el Reino Unido y los gobiernos a los que se habían transferido nuevas competencias. Pero, en términos más generales, el dominio laborista también sentó las bases de la autocomplacencia con respecto a la adecuación de los arreglos institucionales de la Unión establecidos en 1999.

El reto que enfrenta el primer ministro Brown es recuperar el tiempo perdido en circunstancias que lo obligan a tratar con otros partidos, incluyendo a su antiguo enemigo, personificado en el primer ministro escocés Alex Salmond. Aun no deja ver qué tan buenas son sus cartas. En su libro verde de 2007 Brown habla sobre la gobernanza de Gran Bretaña pero no hace mención a la transferencia de competencias. Quizá tenga algo más que decir si gana su propio mandato en las próximas elecciones del Reino Unido, que deben ser convocadas antes de junio de 2010.

Brown procurará el buen desempeño de los laboristas en todas partes para sumar apoyos desde una posición de fortaleza derivada de las presiones centrífugas que la transferencia de competencias ha desatado. Pero enfrentará un resurgimiento del Partido Nacional Escocés en Escocia y, quizá, a un Partido Conservador tentado a jugar la “carta inglesa”: como tiene tan pocos escaños que defender en Escocia y Gales, puede pensar en obtener votos al presentar a los ingleses como los perdedores de la era de transferencia de competencias y a los conservadores como sus defensores. Brown

puede quedar atrapado en un movimiento de tenazas entre los conservadores ingleses y los nacionalistas escoceses. Como afirmó John Redwood, el principal crítico conservador de la transferencia de competencias: “Entre más central sea el papel que ocupe el asunto de Inglaterra en el debate al sur de la frontera, más lo avivará Alex Salmond, y más se debilitará Gordon Brown”.

JUGAR LA CARTA INGLESA

La forma en que el Partido Conservador juegue la “carta inglesa” podrá cambiar el estado de cosas en el Reino Unido. Algunos Tories jóvenes hacen un llamado para que el proceso se complete y no sea revocado, aunque su partido (el Partido Conservador) se haya opuesto a la transferencia de competencias a Escocia y Gales introducida por el gobierno laborista. El parlamentario conservador Mark Field, hizo un llamado para “cuatro Parlamentos nacionales en forma en Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte con la mayor parte de las facultades que actualmente tiene la Cámara de los Comunes, y por encima de ellos, un Parlamento federal del Reino Unido, para el debate de los temas de defensa y asuntos exteriores, la suscripción de tratados y la administración de un fondo de cohesión para las partes más pobres del Reino Unido”. En este modelo, la Cámara de los Lores sería abolida, y el Parlamento del Reino Unido sesionaría en la vieja sede de la Cámara de los Lores. Este nuevo Parlamento del Reino Unido estaría conformado por delegados de cada uno de los cuatro parlamentos regionales, con lo que se evitaría que aumentara el número de políticos a los que se les pagaría y se debería elegir.

Sin embargo, la política oficial del Partido Conservador está muy lejos de una propuesta semejante. Incluso hay señales de que los conservadores buscan hacer causa común con los laboristas, y ambos se anotaron en una nueva Comisión Constitucional Escocesa propuesta por el dirigente del Partido Laborista en Escocia, Wendy Alexander, en diciembre pasado. Esta muestra de unidad entre los principales partidos políticos del Reino Unido no tiene precedentes y sugiere que es mucho lo que se está en juego conforme se acercan las próximas elecciones en el Reino Unido. A sólo una década de que los políticos laboristas en el poder aseguraran que la transferencia de competencias era una “voluntad establecida” y que “acabarían de una vez por todas con el nacionalismo” esta elección bien puede poner a prueba la capacidad de los laboristas para mantener junto al Reino Unido.

