

LA LEGALIZACIÓN DEL DIVORCIO EN IRLANDA: UN DILEMA NACIONAL

Fernando PRIETO RAMOS
Dublin City University

SUMARIO: I. Introducción. II. Historia breve del divorcio en Irlanda. III. El período entre los referéndums de 1986 y 1995. IV. El proyecto de ley para la decimoquinta reforma de la Constitución. V. El referéndum de 24 de noviembre de 1995. VI. Primer año de aplicación de la nueva ley del divorcio. VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El 24 de noviembre de 1995 el divorcio se legalizó en la República de Irlanda, con lo que este pequeño país dejaba de ser el último bastión anti-divorcista de Europa (exceptuando el caso de Malta). La legalización se produjo reformando la Constitución vía referéndum y por un margen mínimo inferior al 1 por 100 de diferencia entre los partidarios y los contrarios a la reforma.

La nueva legislación sobre el divorcio entraba definitivamente en vigor el 27 de febrero de 1997. A pesar de haber transcurrido ya un año desde entonces y haberse concedido varias decenas de divorcios, la cuestión, lejos de olvidarse, sigue dividiendo a los irlandeses. No obstante, el tema viene a plasmar una división más amplia, la de la Irlanda tradicional, sobre todo de las zonas rurales, y la Irlanda más moderna y liberal, mayoritariamente urbana. A la vez, tradición y moral católica van muy unidas en aquel pequeño país y el debate sobre el divorcio puede insertarse, de hecho, en un debate, de mayores proporciones y más prolongado en el tiempo, sobre el replanteamiento –necesario para unos y traumático para otros– de las relaciones entre el Estado irlandés y la Iglesia Católica; un debate, en definitiva, sobre la influencia que los valores religiosos de la mayoría de la población debe ejercer sobre la legislación del conjunto del Estado.

La legalización del divorcio constituye uno de los cambios más polémicos vividos por Irlanda desde que alcanzó la independencia e indudablemente su estudio despierta enorme interés desde el punto de vista socio-jurídico.

Ahora que se cuestiona más que nunca la urgencia con la que se presentó

la reforma constitucional, ante la escasa demanda de divorcios registrada desde la legalización, conviene recordar las circunstancias que rodearon la campaña para el referéndum. Fue un referéndum reñido y apasionante que tuvo la ocasión de vivir de cerca. La incertidumbre sobre el resultado obligaba a los distintos grupos que entraron en liza a utilizar todos los medios a su alcance para persuadir a unos votantes inevitablemente divididos ante la cuestión que se les planteaba.

II. HISTORIA BREVE DEL DIVORCIO EN IRLANDA

El divorcio y el derecho a un segundo matrimonio en la sociedad irlandesa se remontan al siglo V. Hasta el siglo IX las parejas cuyo matrimonio fracasaba podían optar de mutuo acuerdo por divorciarse. Según la mayoría de los historiadores, el marco legal en el que se regulaba el divorcio lo introdujeron en Irlanda misioneros primitivos. Las causas de divorcio eran muy diversas: las mujeres podían divorciarse de sus maridos por malos tratos, esterilidad o incumplimiento del deber de mantenerlas; los hombres, por su parte, podían alegar el adulterio, la infertilidad o la mala administración de sus mujeres¹. Estos preceptos aparecen refundidos en las primeras leyes irlandesas de las que se tienen fuentes escritas, las leyes de los *brehone* (*Brehon Law*)².

Tras la invasión normanda, el derecho común inglés empezó a impregnar gradualmente el ordenamiento irlandés. Así, durante el dominio británico, el divorcio estuvo recogido en la legislación vigente desde los tiempos de Enrique VIII, quien tomó el título de «rey de Irlanda» en 1542. Tras la aprobación de la *Act of Union* en 1801, las parejas irlandesas que desearan divorciarse tenían que presentar su petición a la Cámara de los Lores de Londres. Así lo recogió la ley del divorcio de 1857 (*1857 Divorce Act*) y, a pesar de que la legislación se liberalizara en Inglaterra, permaneció inalterada en Irlanda debido a la expansión de las ideas conservadoras en la isla durante el siglo XIX. A partir de 1870 la concesión de la separación legal por parte de la Corte Suprema fue un requisito indispensable para poder solicitar el divorcio. Para cumplir tal requisito había que seguir un proceso extremadamente largo y costoso, lo que provocó que el número de divorcios fuera muy bajo. Con el nacimiento del Estado libre irlandés en 1922, el Senado (*Seanad Éireann*) se convirtió en el equivalente de la Cámara de los Lores británica, es decir, en

¹ Sobre el tema, *vid.* MACCURTAIN, M., et O'CORRAIN, D., *Women in Irish Society: The Historical Dimension*, Dublín, Arlen House, 1978.

² Estas leyes, escritas en gaélico antiguo de difícil traducción, son llamadas de los *brehone* por ser éste el nombre de los primitivos jueces de la época (siglo VIII); más que jueces en el sentido moderno, estos *brehone* actuaban como árbitros y comentaban las leyes.

la cámara alta de las Cortes (*Oireachtas*); por tanto, era allí donde tenían que enviarse las peticiones de divorcio.

Pero el divorcio no tendría una vida muy larga en aquel estado incipiente en cuyo nacimiento tanto protagonismo había tenido la Iglesia. Fue precisamente la Iglesia Católica la que pronto instó a las fuerzas políticas más conservadoras a movilizarse contra el divorcio y, en febrero de 1925, W. T. Cosgrave³ presentó ante el Parlamento irlandés (*Dáil Éireann*) una moción para prohibir que el Senado pudiera conceder más divorcios. Esta moción fue aprobada en el *Dáil*; sin embargo, el Senado se negó a aprobar la resolución tras un famoso debate en el que el poeta William Butler Yeats⁴ defendió con enorme firmeza los derechos de las minorías. En teoría los irlandeses podían presentar sus peticiones de divorcio ante el Senado, pero el clima de hostilidad y miedo que se creó en torno a la cuestión acabó haciendo que las peticiones fueran muy pocas⁵. Esta situación continuó hasta que en 1937 se aprobó la aún vigente Constitución Irlandesa (elaborada por De Valera), que prohibía el divorcio.

El antedicho texto constitucional, en su sección de «Derechos Fundamentales» (arts. 40-44), enumera los derechos de los ciudadanos en cuanto seres humanos y los derechos de la familia como «unidad natural, primaria y fundamental de la sociedad». El Estado garantiza proteger la constitución y la autoridad de la familia como base necesaria para conseguir el orden social y el bienestar de la nación; además, el Estado reconoce que, con su papel dentro del hogar, la mujer presta al Estado un apoyo sin el cual el bien común no podría alcanzarse; finalmente, el Estado se compromete a velar con especial cuidado por la institución del matrimonio, sobre la cual se basa la familia⁶. Éste es el contexto en el que se encuadraba la prohibición constitucional del divorcio. El artículo 41.3.2 establecía: «No se aprobará ninguna ley que permita la disolución del matrimonio».

Aunque la Constitución fue aprobada por sólo un 51 por 100 de la población, los artículos sobre política social reflejaban el pensamiento de la inmensa mayoría de los irlandeses. La prohibición del divorcio era considerada como un factor esencial para preservar la importancia de la familia y el matrimonio, que tan repetidamente se subraya en la Constitución y que no puede entenderse sin tener en cuenta las circunstancias en las que nació la República de

³ W. T. Cosgrave fue jefe del Gobierno irlandés durante el período 1922-1932 y Eamon de Valera lo fue de 1932 a 1937.

⁴ Vid. discurso de Yeats en: *5 Seanad Debates*, Cols. 426-482 (434-443), de 11 de junio de 1925. Vid. asimismo referencias al discurso en: TUOHY, F., *Yeats: An Illustrated Biography*, Londres, Herbert Press, 1976, p. 188.

⁵ Vid. capítulo dedicado al divorcio en: BARRY, U., *Lifting the Lid*, Dublín, Attic Press, 1986.

⁶ Cfr. Constitución Irlandesa (*Bunreacht na hÉireann/Constitution of Ireland*).

Irlanda (influencia de Roma sobre el nuevo Estado y estrecho vínculo entre Iglesia y Estado).

De Valera argumentó en su día razones de política social y no religiosas en defensa de la prohibición del divorcio⁷, pero no pudo evitar que algunos vieran en ésta una imposición constitucional de la doctrina católica sobre la minoría no católica del país. Con todo, las críticas fueron mínimas y aquellos políticos que osaban rechazar la prohibición y apoyar a las minorías eran víctimas de campañas de desprestigio e incluso llegaban a ser acusados de masones⁸.

No hubo cambio alguno en las posturas hacia el divorcio en las décadas siguientes. En 1967 se creó una comisión parlamentaria para estudiar posibles reformas constitucionales y una de sus conclusiones fue que el divorcio no debía estar prohibido para los matrimonios cuyas religiones les permitieran divorciarse⁹. Sin embargo, la propuesta fue inmediatamente rechazada por la Iglesia Católica¹⁰ y fracasó.

Tras la entrada de Irlanda en la Comunidad Europea en 1973, se especuló que varios artículos de la Constitución, entre ellos el 41.3.2, podrían contravenir la legislación europea (en concreto, los arts. 8, 9 y 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales). La cuestión se planteó ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, cuya resolución se basó en que el artículo 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que reconoce el derecho a casarse y a fundar una familia, no recoge expresamente el derecho a la disolución del matrimonio como un derecho humano¹¹.

En los años ochenta la situación experimentó importantes variaciones. El divorcio dejó de ser un tema sobre el que se evitaba todo debate y cada vez en más sectores se apoyaba su legalización.

El incremento del número de separaciones llevó al Gobierno a crear una comisión mixta *Dáil-Seanad* sobre el fracaso matrimonial en julio de 1983. La comisión llegó a la conclusión de que debía celebrarse un referéndum para reemplazar el artículo 41.3.2 por un precepto que autorizara a los representantes del pueblo a legislar sobre la disolución del matrimonio¹².

⁷ Vid. discursos de Eamon de Valera durante los debates constituyentes en: *67 Dáil Debates*, Col. 63 (de 11 de mayo de 1937) y Col. 1886 (de 4 de junio de 1937).

⁸ O'BRIEN, M., *Divorce?: Facing the Issues of Marital Breakdown*, Dublín, Basement Press, 1995, p. 11.

⁹ Cfr. *Report of the Committee on the Constitution*, Dublín, Stationery Office, 1967.

¹⁰ Vid. reacciones de los dirigentes católicos en *Irish Times* de 15 y 21 de diciembre de 1967 y de 26 de febrero de 1968.

¹¹ La decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo (caso *Johnston v Ireland*) se hizo pública ya después de celebrado el referéndum de 1986, en diciembre de ese mismo año.

¹² Vid. *Joint Oireachtas Committee Report on Marital Breakdown*, Dublín, Stationery Office, 1985.

El 23 de abril de 1986 la coalición de Gobierno (Fine Gael, partido de centro-derecha, y Labour Party, partido laborista irlandés) convocó un referéndum para el 26 de junio con el fin de reformar el artículo 41.3.2 de la Constitución. En su autobiografía, el entonces Primer Ministro, Garrett Fitzgerald¹³, asegura que convocó el referéndum porque las encuestas hacían prever un resultado positivo y porque, de no haberlo hecho antes de las elecciones generales del año siguiente, habrían atacado al Gobierno tanto los liberales, por no convocar el referéndum, como los conservadores de Fianna Fáil, por pretender introducir el divorcio en Irlanda.

La nueva redacción propuesta establecía un régimen restrictivo de divorcio; requisito básico para pedirlo sería el fracaso e irreconciliación de la pareja durante cinco años. Aunque la aceptación de esta reforma parecía viable al convocarse el referéndum (según las encuestas, seis de cada diez irlandeses estaban a favor del cambio), ocho semanas más tarde fue rechazada de forma rotunda. Se pasó de un 60 por 100 a favor del divorcio antes del referéndum (según las encuestas) a un 63,1 por 100 en contra el 26 de junio¹⁴, una derrota generalizada de la reforma en todo el país, a excepción de la capital.

Los divorcistas achacaron la derrota a la conjunción de varios factores. Para muchos, el tema económico¹⁵ jugó un papel muy importante en el debate que precedió a la consulta popular. Los anti-divorcistas anunciaron que el divorcio traería la división de las tierras y los pequeños negocios, idea que caló de forma efectiva en los irlandeses, sobre todo en las zonas rurales. Tampoco puede negarse el considerable influjo de la Iglesia Católica¹⁶, aunque, como apunta Margaret Fine-Davis¹⁷, las motivaciones religiosas fueron muy ligadas a las consecuencias económicas y sociales que el divorcio podía tener para la mujer. Uno de los argumentos más usados por la campaña anti-divorcista fue el empobrecimiento de niños y mujeres a causa del divorcio y uno de los eslogans más efectivos fue: «El divorcio empobrece a las mujeres y a los niños. Vota NO». Para Mags O'Brian¹⁸, el principal motivo del rechazo del divorcio

¹³ FITZGERALD, G., *All In A Life: An Autobiography*, Dublín, Gill & McMillan, 1991.

¹⁴ Resultado del referéndum del 26 de junio de 1986: Participación 62,7%; a favor 36,3% (538.279 votos); en contra 63,1% (935.844 votos); votos nulos 0,6%.

¹⁵ Sobre el tema, *vid.* WARD, P., *Divorce in Ireland: Who should bear the cost?*, Cork, Cork University Press, 1993; y WARD, P., *Financial Consequences of Marital Breakdown*, Dublín, Combat Poverty Agency, 1990.

¹⁶ Sobre la postura de la Iglesia ante el referéndum de 1986, *vid.* Ireland Catholic Hierarchy, *Marriage, the Family and Divorce*, Dublín, Veritas, 1986. Este documento se basa en la pastoral de los obispos irlandeses *Love is for Life*, publicada en 1985.

¹⁷ FINE-DAVIS, M., *Changing Gender Role Attitudes in Ireland: 1975-1986*, Volume III, *Attitudes towards Moral Issues in Relation to Voting Behaviour in Recent Referenda*. 2nd Commission Report 1988.

¹⁸ O'BRIAN, M., *ob. cit.*, p. 14.

fue la falta de una legislación adecuada sobre derecho de familia sobre la que se asentara la reforma constitucional.

No obstante, cabe hacer otra lectura menos sesgada de los acontecimientos. Ni los sondeos previos al referéndum reflejaban con exactitud la verdadera opinión de los irlandeses sobre el tema del divorcio, ni los factores antes mencionados hicieron cambiar de opinión a una supuesta mayoría pro-divorcista. Esos factores entraron en juego durante la campaña, pero evidentemente fueron las convicciones del pueblo irlandés las que llevaron a un rechazo tan rotundo de la reforma. En cuanto a los partidos políticos, la mayoría se declaró a favor del divorcio (como Fine Gael) o adoptaron una postura neutral (como Fianna Fáil), pero en la práctica muchos de los principales políticos del país apoyaron la campaña anti-divorcista.

III. EL PERÍODO ENTRE LOS REFERÉNDUMS DE 1986 Y 1995

a) Cambios producidos en Irlanda entre 1986 y 1995

Irlanda ha experimentado importantes cambios en la última década. Entre los ochenta y los noventa el país ha conocido un espectacular despegue económico, siendo la irlandesa la economía de la Unión Europea que más ha crecido en ese período. La tradicional imagen de la Irlanda rural y deprimida ha dado paso a la del desarrollo y la modernización. Este crecimiento económico ha acelerado diversos cambios sociales. Por ejemplo, en los últimos años el número de estudiantes de educación superior se ha multiplicado¹⁹ y el número de mujeres que trabajan fuera de casa ha aumentado de forma significativa (un 20 por 100 entre 1987 y 1995; un 40 por 100 en el caso de las mujeres casadas)²⁰. De todos estos cambios, sin duda interrelacionados, el más relevante podría considerarse el cambio de actitud de los irlandeses hacia la Iglesia Católica.

Aunque la Iglesia sigue siendo muy poderosa en Irlanda, su influencia, especialmente sobre las generaciones más jóvenes, ha decrecido de forma considerable en los últimos tiempos. Un dato significativo es que a principios de los noventa el 80 por 100 de los irlandeses iba a misa al menos una vez a la semana y en 1995 ese porcentaje había caído hasta el 60 por 100²¹. Los numerosos escándalos que han salpicado a sacerdotes irlandeses a lo largo de

¹⁹ Según datos del Ministerio de Educación irlandés, el porcentaje de jóvenes de diecisiete años matriculados en instituciones de educación superior pasó del 22 % en 1980 al 48 % en 1995.

²⁰ Employment Equality Agency, *Women in the Workforce*, Dublín, Employment Equality Agency, 1995.

²¹ Fuente: Central Statistics Office.

estos últimos años²² han contribuido a desprestigiar la imagen de la Iglesia ante la opinión pública irlandesa. Sin embargo, éste no ha sido el único factor en el cambio de actitud. Puede decirse que Irlanda ha iniciado una tendencia a la secularización más llamativa que la de otros países debido a sus raíces católicas; tendencia ligada a una mayor conciencia sobre los derechos de las minorías.

Otro cambio ligado a los anteriores y paralelo al crecimiento económico ha sido el aumento del fracaso matrimonial en Irlanda, un fenómeno evidente si se observan las cifras oficiales²³ publicadas en los años que precedieron al referéndum de 1995.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Personas separadas	36.500	37.800	39.700	46.700	54.300	58.000	62.900
Subsidios a mujeres abandonadas	8.492	9.400	10.462	11.358	12.270	12.949	13.662
Subsidios a padres separados	-	-	4.059	5.391	6.438	7.585	8.714
Demandas de pensiones alimenticias	1.625	2.400	2.311	2.426	2.496	2.573	2.846

	Crecimiento interanual					
	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94
	—	—	—	—	—	—
	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Personas separadas	3,6	5,0	17,6	16,3	6,8	8,4
Subsidios a mujeres abandonadas	10,7	11,3	8,6	8,0	5,5	5,5
Subsidios a padres separados	-	-	32,8	19,4	17,8	14,9
Demandas de pensiones alimenticias	47,7	-3,7	500	2,9	3,1	10,6

²² El primer escándalo de una larga serie y el que más impactó a la sociedad irlandesa fue el protagonizado en 1992 por el entonces obispo de Galway, Eamon Casey, que confesó tener un hijo en Connecticut (Estados Unidos).

²³ Fuentes: *Statistical Information on Social Welfare Services* - Department of Social Welfare; *Labour Force Surveys 1986-95* - Central Statistics Office; *Census 1991 Volume 3 Household Composition and Family Units* - Central Statistics Office; *Statistical Abstract* - Central Statistics Office

El número de separados (representativo del nivel de fracaso matrimonial) se duplicó entre 1986 y 1993, y el número de mujeres que recibían subsidios por abandono en 1991 era más del triple que diez años antes. En cuanto al matrimonio, los irlandeses han optado por esta institución cada vez en menor medida hasta convertirse la tasa irlandesa de matrimonios por 1000 habitantes (4,4) en la más baja de toda la Unión Europea en 1995. En 1981 nacieron 3.914 niños fuera del matrimonio, lo que representaba el 5,4 por 100 de todos los nacimientos; en 1995 este porcentaje alcanzó el 22,2 por 100 (10.788 nacimientos fuera del matrimonio). El número de familias monoparentales en 1995 rondaba el 10 por 100 de las familias irlandesas, una proporción cercana a la media europea del 11 por 100 y superior a la de países como Grecia, España o Italia. Además, se estima que, antes de celebrarse el referéndum de 1995, el índice de fracaso matrimonial en Irlanda superaba los índices de España e Italia.

Estos cambios en las estructuras familiares dentro de la sociedad irlandesa –producidos a pesar de la especial protección de la familia en la Constitución– no fueron ignorados por el legislador y el derecho de familia irlandés fue adaptándose gradualmente a los nuevos tiempos. Los nueve años entre 1986 y 1995 conocieron más reformas en esta rama del derecho que los cuarenta y nueve años anteriores de vigencia de la Constitución. Un total de diecinueve disposiciones legislativas fueron aprobadas en ese período 1986-95:

1. *Domicile and Recognition of Foreign Divorces Act, 1986* (sobre el domicilio independiente de las personas separadas y las reglas de reconocimiento de los divorcios obtenidos en el extranjero).
2. *Status of Children Act, 1987* (acabó con la desigualdad entre los niños nacidos dentro y fuera del matrimonio).
3. *Jurisdiction of Courts and Enforcement of Judgments (European Communities) Act, 1988* (sobre reconocimiento y ejecución en la UE de sentencias en materia civil).
4. *Adoption Act, 1988* (legalizó la adopción excepcional de niños con padres casados).
5. *Family Law Act, 1988* (abolió las acciones para la restitución de los derechos conyugales).
6. *Judicial Separation and Family Law Reform Act, 1989* (amplió las causas de separación judicial y otorgó a los jueces poderes para decidir sobre la distribución de la propiedad entre los cónyuges y sobre la manutención de cónyuges e hijos dependientes).
7. *Children Act, 1989* (previó medidas para proteger a los menores en ciertos supuestos).
8. *Criminal Law (Rape) (Amendment) Act, 1990* (extendió el tipo de violación a los casos de violación dentro del matrimonio).

9. *Child Abduction and Enforcement of Custody Orders Act, 1991* (sobre cooperación internacional para la ejecución de decisiones judiciales sobre la custodia de menores).

10. *Adoption Act, 1991* (sobre el reconocimiento de adopciones hechas en el extranjero).

11. *Child Care Act, 1991* (regulación extensa sobre el bienestar, cuidado y protección de los niños).

12. *Courts Act, 1991* (amplió la jurisdicción de ciertos tribunales para conocer en materia de derecho de familia).

13. *Jurisdiction of Courts and Enforcement of Judgments Act, 1993* (sobre ejecución de sentencias en materia civil dentro de la UE).

14. *Maintenance Act, 1994* (sobre el cumplimiento internacional de las sentencias que ordenan el pago de pensiones de alimentos).

15. *Family Law Bill, 1994* (aumenta los poderes de los tribunales en lo referente a manutención y pensiones; eleva la edad para contraer matrimonio a los dieciocho años).

16. *Social Welfare (No. 2) Act, 1995* (garantiza a los futuros divorciados igualdad de trato en temas de bienestar social).

17. *Civil Legal Aid Bill, 1995* (sobre asistencia letrada).

18. *Domestic Violence Bill, 1995* (sobre violencia doméstica).

19. *Courts and Court Officers Bill, 1995* (sobre la organización de los juzgados encargados de estas materias)²⁴.

Por consiguiente, cuando se convocó el referéndum de 1995 había ya bastante legislación sobre los distintos problemas relacionados con el fracaso matrimonial²⁵, con lo cual quedaban reguladas muchas cuestiones que preocupaban a los ciudadanos al tratar el tema del divorcio y que contribuyeron a la victoria del «No» en 1986.

b) La necesidad de un segundo referéndum

Como hemos visto, la prohibición constitucional del divorcio no impidió que el número de separaciones y segundas relaciones se incrementara de forma importante tras 1986. Muchos de los que atravesaban problemas matrimoniales planteaban sus inquietudes a sus representantes en el Parlamento y los grupos de presión intentaban hacer ver a los políticos con creciente insistencia que, a

²⁴ *Vid.* The Irish Government, *The Right to Remarry: A Government Information Paper on the Divorce Referendum*, Dublin, Stationery Office, 1995, pp. 69-70.

²⁵ Sobre el tema, *vid.* FAHEY, T., et LYONS, M., *Marital Breakdown and Family Law in Ireland*, Dublin, Oak Tree Press, 1995.

pesar de la derrota de 1986, el tema del divorcio tenía que volver a abordarse. Un segundo referéndum parecía inevitable.

En septiembre de 1992 el Gobierno (entonces compuesto por Fianna Fáil y los Demócratas Progresistas) publicó el libro blanco *Marital Breakdown: A Review and Proposed Changes*, en el que se preveía la celebración de un segundo referéndum sobre el divorcio antes de que finalizara 1993. En ese libro se proponían, además, cinco redacciones alternativas del artículo 41.3.2 para sustituir la prohibición constitucional del divorcio.

La retirada de los Demócratas Progresistas del Gobierno llevó a la celebración de elecciones anticipadas en noviembre de 1992. Cuando los laboristas irlandeses se sentaron a negociar con Fianna Fáil, la legalización del divorcio fue una de las reformas sociales sobre la que más insistieron para que se incluyera en el programa de gobierno. Se consiguió el consenso de los conservadores de Fianna Fáil y, durante la corta legislatura de dos años, el laborista y Ministro para la Igualdad y las Reformas Legales, Mervyn Taylor, impulsó las reformas legislativas necesarias para celebrar un segundo referéndum. Esta tarea la continuó en el nuevo Gobierno de coalición Fine Gael-Labour-Democratic Left desde noviembre de 1994 y, una vez aprobada la pertinente legislación sobre derecho de familia como paso previo a la legalización del divorcio, sólo faltaba consultar al pueblo irlandés sobre la regulación constitucional de la disolución del matrimonio y el derecho a segundas nupcias. El anunciado referéndum se celebraría finalmente el 24 de noviembre de 1995.

IV. EL PROYECTO DE LEY PARA LA DECIMOQUINTA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

El *Fifteenth Amendment of the Constitution Bill* fue publicado el 13 de septiembre de 1995, junto con un borrador del proyecto de ley para la reforma del derecho de familia que entraría en vigor si se aprobaba la reforma constitucional. La nueva redacción propuesta para el artículo 41.3.2 de la Constitución Irlandesa quedaba así:

«Un tribunal designado conforme a la ley podrá conceder la disolución del matrimonio siempre y cuando:

- a) los cónyuges hayan vivido separados el uno del otro durante al menos cuatro años, ininterrumpidos o no, dentro de los cinco anteriores al inicio del procedimiento;
- b) no haya posibilidad razonable alguna de reconciliación entre los cónyuges;
- c) el tribunal, atendiendo a las circunstancias específicas del caso, consi-

dere que están o serán atendidas las necesidades económicas de los cónyuges, sus hijos y cualquier otra persona afectada según lo prevea la ley; y

d) se cumpla cualquier otra condición adicional que la ley establezca.»

Los legisladores irlandeses optaron, pues, por el sistema del divorcio-ruptura sin introducir ningún supuesto de divorcio-sanción como hace la legislación inglesa y también indirectamente nuestro Código Civil al hacer posible que las causas de separación se conviertan con el transcurso del tiempo en causas de divorcio²⁶. Tampoco se recogen en el precepto irlandés distintas causas de divorcio al modo del artículo 86 del CC, sino que, partiendo del requisito básico de la no convivencia de los cónyuges durante cuatro años antes de solicitar la disolución matrimonial, se establece una serie de condiciones acumulativas de las que dependerá la decisión judicial²⁷.

El período de cuatro años de separación establecido como primer requisito fue tachado en un principio de excesivo por los partidos de izquierda. Efectivamente, la no convivencia conyugal durante cuatro años de los cinco anteriores al inicio del proceso constituye una condición restrictiva, no sólo porque el plazo de cuatro años es superior al que prevén otras legislaciones europeas, sino también porque ésta es la única vía para iniciar el proceso, sin que quepan otros supuestos excepcionales. El sustancial plazo de cuatro años fue propuesto por Fianna Fáil (partido más importante de Irlanda y actualmente en el poder, de ideas conservadoras)²⁸ como una condición *sine qua non* para aceptar la reforma constitucional. Este partido, cuyo apoyo era esencial para el éxito del referéndum, rechazaba la posibilidad de cualquier forma de *quickie divorce* (divorcio rápido). No obstante, Fianna Fáil rebajaba el período de cinco años que fue rechazado en 1986.

Por otra parte, la condición de los cuatro años dejó de considerarse tan restrictiva cuando el Ministro para la Igualdad y las Reformas Legales admitió que el vivir por separado, el *living apart* del texto legal, podría ser interpretado por los tribunales como «vivir vidas separadas bajo el mismo techo». Los grupos anti-divorcistas encontraron en estas declaraciones un argumento en contra de la reforma. Y es que, como en muchas otras legislaciones, el cese de la convivencia conyugal se recoge de forma imprecisa. Al igual que en la normativa española, la vida separada de los cónyuges abarca dos hipótesis: la

²⁶ PONS GONZÁLEZ, M., et DEL ARCO TORRES, M. A., *Separación, divorcio y nulidad matrimonial: régimen jurídico*, 2.ª ed., Granada, Comares, 1988, p. 125.

²⁷ Sobre la nueva regulación del divorcio en Irlanda, *vid.* WALLS, M., et BERGIN, D., *The Law of Divorce in Ireland*, Bristol, Jordans, 1997. Asimismo, *vid.* SHATTER, A., *Shatter's Family Law*, 4.ª ed., Dublín, Butterworths, 1997; y WOOD, K. et O'SHEA, P., *Divorce in Ireland*, Dublín, O'Brien Press, 1997.

²⁸ *Vid.* capítulo V.a) del presente artículo.

separación fáctica y otra más ambigua y difícil de probar que consiste en la ruptura sentimental con mantenimiento de la vida en el mismo domicilio ²⁹. Luego la intención de los cónyuges se convierte en el elemento esencial para determinar si hay o no convivencia conyugal, quedando así abiertas las puertas al divorcio consensual.

Por lo demás, no es relevante en este tipo de divorcio-remedio (*no fault divorce*) conocer el culpable o las razones de la ruptura ³⁰; sólo importa el dato objetivo (que, como venimos de decir, a veces será más intencional que objetivo) del período de vida por separado ³¹. Tampoco se hace explícita la necesidad de que la separación de los esposos sea legal, por lo que el primer apartado del artículo 41.3.2 de la Constitución Irlandesa viene a situarse en la línea de la causa cuarta del artículo 86 del CC español. Ahora bien, este último supuesto se dirige a los casos en que uno de los cónyuges ha desencadenado oposición a la interrupción de la vida en común ³² (de ahí que se especifique «a petición de cualquiera de los cónyuges»), mientras que el texto irlandés presenta el supuesto como única causa de divorcio y, por tanto, va dirigida a todos los que pretendan disolver su matrimonio, sin hacerse puntualizaciones sobre la posible oposición de alguno de los cónyuges.

El segundo requisito del artículo 41.3.2 viene a poner de relieve, junto con el tercero, el amplio margen que se deja al arbitrio judicial. ¿Qué ha de entenderse por posibilidad o expectativa «razonable» de reconciliación (*a reasonable prospect of reconciliation*)? Nada hay más incierto que la noción de «lo posible», por mucho que la «razón» de los jueces venga a ponerle límites más o menos objetivos. Aparte de la dificultad para reunir pruebas objetivas, lo que está claro es que el elemento esencial será aquí, de nuevo, la intención de los cónyuges, su firme voluntad de no reconciliarse. De hecho, el artículo 8 de la nueva ley del divorcio de 1996 (que desarrolla el texto constitucional) establece que el juez sólo podrá aplazar el proceso cuando haya un acuerdo explícito de ambos cónyuges para intentar la reconciliación. De no ser así, los cuatro años de separación bastarán para entender que no es posible tal reconciliación.

²⁹ Sobre el tema, *vid.* Díez-PICAZO, L., et GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho Civil*, vol. IV, 6.ª ed., Madrid, Tecnos, 1992, pp. 115 ss.

³⁰ Sí lo es, en cambio, en la toma de otras decisiones secundarias o complementarias (*ancillary orders*) respecto a la concesión de un divorcio (*vid. Family Law [Divorce] Act 1996*).

³¹ En este aspecto, el legislador irlandés optó por una regulación del divorcio muy distinta a la inglesa, cuya *Matrimonial Causes Act 1973* detalla como causas de divorcio lo que en otras legislaciones son causas de separación (de hecho, coinciden en gran parte con las causas de separación establecidas en la *Judicial Separation and Family Law Reform Act 1989* irlandesa). La nueva *Family Law Act 1996* inglesa responde, precisamente, a un intento de dar al *no fault divorce* la máxima cabida posible en la legislación inglesa.

³² GARCÍA VARELA, R., *et al.*, *La ley del divorcio: experiencias de su aplicación*, 3.ª ed., Madrid, Colex, 1987, pp. 65-66.

En cuanto al tercer requisito, el de carácter económico, muchas fueron las críticas vertidas por los divorcistas contra su gran dosis de arbitrariedad judicial y contra la posibilidad de convertir la capacidad económica en un obstáculo para impedir a muchos ejercer lo que ellos consideraban como un derecho fundamental. Aunque algunos vieran en este requisito una barrera adicional para negar el divorcio a las clases más desfavorecidas, lo cierto es que la opción del legislador respondía a razones de política social. Se intentaba evitar no sólo que los afectados por el divorcio (especialmente, niños y mujeres como grupos más desprotegidos) quedaran en una penosa situación económica como consecuencia de la disolución del matrimonio, sino también que la reforma constitucional se viera como una amenaza para la hacienda pública del país.

Este tercer apartado, en su parte final («... cualquier otra persona afectada según lo prevea la ley»), remite a la ley del divorcio. Ésta, en su artículo 5, introduce una pequeña modificación en el requisito económico al hacer referencia a las necesidades de los cónyuges y de los «miembros dependientes de la familia». De acuerdo con el artículo 2 de la misma ley, son miembros dependientes de la familia los hijos menores de dieciocho años, los menores de veintitrés que aún no hayan completado su educación y los mayores de veintitrés que por alguna discapacidad física o psíquica no puedan mantenerse por sí mismos.

El último apartado del artículo 41.3.2 constituye una cláusula abierta introducida por el legislador con el objeto de reservarse la posibilidad de establecer mediante ley otras condiciones de las que hacer depender el divorcio judicial. Como apuntamos antes, la ley del divorcio de 1996 materializa dicha remisión, quedando su contenido bajo el marco de protección constitucional.

La ley del 96 reproduce las condiciones para la obtención del divorcio establecidas en el artículo 41.3.2³³, como deberán hacerlo posibles leyes futuras para ser acordes con la norma suprema irlandesa. Precisamente, llama la atención, por ser poco usual en el área jurídica occidental, la pormenorizada regulación que la Constitución Irlandesa contiene de una figura como el divorcio. Sólo mediante una nueva reforma constitucional, con el pertinente referéndum, se podría modificar tal regulación (aunque sólo se quisiera cambiar el plazo de no convivencia conyugal necesario para divorciarse). Esto demuestra la enorme trascendencia que posee la cuestión en Irlanda; allí el divorcio no es sólo una importante figura jurídica, sino también un instrumento para dibujar el contorno socio-político de un estado que, como veremos, ha de redefinirse a sí mismo modificando poco a poco sus relaciones con la Iglesia Católica. De ahí que la regulación del divorcio tenga tan amplia cabida en la norma fun-

³³ Vid. artículo 5 de la *Family Law (Divorce) Act 1996*.

damental de aquel país y se sustraiga de la voluntad cambiante de los legisladores. Sólo algunos grupos como los Demócratas Progresistas o la Iglesia Metodista de Irlanda eran partidarios de eliminar la prohibición constitucional del divorcio y regular sus condiciones en leyes ordinarias.

En definitiva, podemos afirmar que la nueva redacción del artículo 41.3.2 presenta una fórmula legislativa abierta en la que entra en juego de forma importante la arbitrariedad judicial, dentro de la línea seguida por otros países anglosajones. Además, hemos de reconocer que estamos ante una regulación restrictiva, pues se establece una sola vía para conseguir el divorcio y ésta aparece jalonada de diversas condiciones. No obstante, este carácter restrictivo e impreciso fue necesario para conseguir el consenso de todas las fuerzas políticas y la apurada aceptación de un pueblo que había rechazado una propuesta similar hacía sólo nueve años. Una normativa que facilitara más la disolución matrimonial habría fracasado con toda seguridad.

Ésta es, por tanto, la única forma de divorcio que la conservadora sociedad irlandesa podía aprobar; un divorcio aceptable para todos los grupos políticos pero no hecho a la medida de ninguno de ellos (incluso alguna fuente cercana al Gobierno, que propuso formalmente la reforma, llegó a criticar la ley por «draconiana»). Prueba de este consenso es que la noche del 3 de octubre de 1995 se dio luz verde a la reforma y a la celebración del referéndum, por la mayoría más amplia que se recordaba en años en el Parlamento.

V. EL REFERÉNDUM DE 24 DE NOVIEMBRE DE 1995³⁴

a) Grupos a favor del divorcio

Hicieron campaña a favor del divorcio: el grupo Right to Remarry Campaign (RRC), el Gobierno, los partidos políticos, y otras organizaciones de distinto signo (además de gran parte de los medios de comunicación). Los principales argumentos utilizados por estos grupos durante la campaña pueden resumirse en los siguientes:

- El derecho a un segundo matrimonio debe concederse a aquéllos cuyo primer matrimonio ha fracasado y desean una segunda oportunidad.

³⁴ Para la elaboración de este capítulo se han utilizado diversas fuentes:

- Información sobre el divorcio de los medios de comunicación irlandeses, sobre todo artículos de prensa publicados en los diarios *Irish Times* y *Irish Independent* durante la campaña.
- Documentos de los distintos grupos: comunicados de prensa, artículos y folletos.
- Entrevistas a Jeremy Hennessy, encargado de relaciones públicas de la Anti-Divorce Campaign; William Binchy, destacado jurista del mismo grupo; y Paul Daly, investigador del Divorce Action Group.

- La legalización del divorcio paliaría la discriminación que sufren las parejas de hecho en el sistema tributario y de protección social.
- Las diecinueve leyes aprobadas desde 1986 garantizarían los derechos de niños y cónyuges dependientes y su protección estaría asegurada tras la legalización del divorcio.
- El sufrimiento de los niños no se debe al divorcio de los padres sino al fracaso matrimonial, inevitable en todo caso, y se produce fundamentalmente por el modo en que se hace efectiva la separación³⁵.
- La prohibición del divorcio hace que muchos matrimonios sólo tengan de matrimonio el nombre y muchas segundas relaciones de personas cuyo matrimonio ha fracasado sean en la práctica matrimonios a los que sólo les falta el reconocimiento como tales. Dicho reconocimiento fortalecería la institución matrimonial.
- La legalización del divorcio no conllevaría la pérdida de derechos de protección social.
- El contribuyente no sufriría ningún aumento apreciable de impuestos; la regulación de la separación y el abandono ya recogían los gastos sociales derivados del fracaso matrimonial.
- La legalización del divorcio sería un paso hacia adelante en el reconocimiento de los derechos de las minorías y en la construcción de una sociedad más plural.
- Además la medida ayudaría a reconciliar las tradiciones unionista y nacionalista de Irlanda del Norte y la República.

En pocas palabras, estos grupos presentaban el divorcio como «el entierro oficial de un matrimonio que ha muerto, no la causa de su muerte» (palabras del profesor Anthony Clare, de la RRC).

De entre las agrupaciones no políticas a favor del divorcio, la más importante, sin duda, fue la Right to Remarry Campaign, que abarcaba a pequeñas organizaciones sociales de todo tipo (la más activa, el Divorce Action Group) y a personas de distintas ideologías unidas por el deseo de ver legalizado el divorcio en Irlanda. De hecho, apoyaron esta campaña desde militantes anónimos de todas las escalas sociales hasta famosos como la religiosa Margaret MacCurtain o el cantante Bono. Los argumentos utilizados por la RRC fueron de marcado carácter social; la llamada a la compasión, la igualdad y la tolerancia religiosa fue constante desde que se lanzó la campaña el 24 de octubre.

El Gobierno, por su parte, aprobó una partida de medio millón de libras irlandesas para realizar una «campaña de información» en la que se instaría a

³⁵ Sobre este argumento, *vid.* REYNOLDS, A. M., «Divorce: What About the Children?», en *Political Agenda (October)*, Dublín, Political Agenda Associates, 1995.

los ciudadanos a votar a favor de la reforma constitucional. Sin embargo, el propósito del Ejecutivo irlandés no se materializó completamente. Una semana antes del día del referéndum, cuando ya se había gastado más de la mitad de la cantidad prevista, el Gobierno se vio obligado a detener su campaña publicitaria. La Corte Suprema, a instancias de Patricia McKenna³⁶, eurodiputada de los Verdes, declaró que el uso de fondos públicos por el Gobierno para influenciar sobre los votantes interfería el proceso democrático y constitucional del referéndum. Hasta entonces la imparcialidad del Gobierno sólo se había reflejado en un folleto informativo distribuido a todos los hogares del país, en el que se exponían claramente los argumentos a favor y en contra de la reforma. Las demás publicaciones del Gobierno pedían un voto favorable³⁷. De todas formas, el miedo a que la reforma fracasara, sobre todo en las últimas semanas de la campaña, hizo que el Gobierno adoptara una actitud mucho más discreta que la mostrada inicialmente.

Los partidos integrantes de la coalición de Gobierno llevaron a cabo sus propias campañas, pero fue difícil distinguir éstas de la campaña gubernamental. Ello se debió a que Fine Gael, Labour Party y Democratic Left actuaron de forma coordinada, usando los mismos argumentos y realizando actividades conjuntas. Las filas del partido más importante de los tres, Fine Gael, eran las más reticentes a la reforma. Se estima que sólo algo más de la mitad de sus simpatizantes votaron a favor de la legalización (con todo, la proporción fue superior a la que apoyó la reforma en 1986). Sin embargo, el líder del partido y entonces *Taoiseach* (Primer Ministro), John Bruton, jugó un papel muy importante y se convirtió en portavoz no sólo de su partido sino también de todos los partidarios del divorcio en Irlanda. Su firme posición fue fundamental para transmitir a la ciudadanía la imagen de que sus gobernantes apoyaban la reforma sin reservas –aunque en realidad muchos militantes no la aceptaran–, intentándose superar así la indecisión y la actitud contradictoria de los partidos gobernantes en el anterior referéndum. Dick Spring, laborista y por entonces Ministro de Exteriores, y Proinsias de Rossa, líder de Democratic Left y Ministro de Bienestar Social, también destacaron por su participación activa en la campaña.

En cuanto a los partidos de la oposición, todos apoyaron la reforma. Ahora bien, mientras los Demócratas Progresistas y los Verdes consideraban los términos de la reforma demasiado restrictivos, los conservadores de Fianna Fáil condicionaron su apoyo a la reforma precisamente a la inclusión de tales términos en la nueva redacción del artículo 41.3.2. La actitud de los votantes de

³⁶ Caso *McKenna v An Taoiseach* (núm. 2).

³⁷ Destacan dos editadas en octubre por el Ministerio para la Igualdad y las Reformas Legales: *Twenty-Four Things You Should Know for November 24th* y *Divorce Referendum: Some Questions and Answers*.

este último partido sería decisiva. Una vez aceptadas por el Gobierno sus condiciones respecto a la regulación del divorcio, Fianna Fáil apoyó oficialmente la reforma. En la práctica, sin embargo, su postura fue neutral. El entonces líder de la oposición, Bertie Ahern (separado), recomendó el voto afirmativo pero dio completa libertad de decisión a sus seguidores y aseguró que no se tomarían medidas disciplinarias contra los miembros del partido que votaran en contra. Ello no podía ser de otra forma teniendo en cuenta que los que rechazaban la legalización del divorcio dentro del partido representaban alrededor de un 10 por 100 más que los que la apoyaban. Los sectores más conservadores consideraban inadmisibles que el partido del padre de la Constitución permitiera la introducción del divorcio en detrimento del valor tradicional de la familia en Irlanda. El debate sobre el divorcio llevó al partido al borde de la crisis interna.

Más clara fue la postura de los partidos de Irlanda del Norte (SDLP, Sinn Féin, Alliance Party, etcétera); todos ellos pidieron a los ciudadanos del Sur el voto a favor del divorcio, ya que ello permitiría compartir a todos los irlandeses un derecho común independientemente de sus ideologías y creencias.

Por último, es de interés la actitud mostrada por dos de las principales confesiones minoritarias del país: la Iglesia de Irlanda y la Iglesia Metodista. Aunque no hicieron campaña, ambas recomendaron a sus fieles el voto afirmativo. Como grupos minoritarios, defienden una reforma general de la Constitución Irlandesa para que no se privilegie a ningún credo en concreto y consideran más adecuado que la regulación de cuestiones morales y sociales complejas, como el divorcio, se recoja en la legislación ordinaria y no en el texto constitucional. Aun defendiendo el ideal cristiano del matrimonio para toda la vida y la importancia de la familia, estas Iglesias son partidarias del divorcio civil para disolver aquellos matrimonios que han fracasado irremediabilmente. La Iglesia Metodista de Irlanda llegó incluso a hacer explícitas sus reticencias ante los términos restrictivos de la nueva regulación y abogó por un proceso sencillo para conseguir el divorcio en el que no se tuviera en cuenta la situación económica de los afectados³⁸.

b) Grupos en contra del divorcio

Las principales campañas anti-divorcistas fueron la Anti-Divorce Campaign (ADC) y la No Divorce Campaign (NDC). A la actividad de estos grupos hemos de añadir la influencia ejercida por la Iglesia Católica, cuyo importante papel en el referéndum será analizado en el apartado c). También combatieron contra la legalización del divorcio otros grupos minoritarios como Muintir na

³⁸ Cfr. Council on Social Responsibility of the Methodist Church in Ireland, *Statement in relation to the forthcoming Divorce Referendum*, Dublín, Methodist Church in Ireland, 1995.

hÉireann. Además, no debe olvidarse que no pocos políticos (sobre todo, de Fianna Fáil) hicieron campaña en contra del divorcio a pesar de la postura oficial de sus partidos.

Éstos fueron los principales argumentos no religiosos de los grupos que hemos mencionado:

- El divorcio provoca el sufrimiento de los niños, quienes no sólo tienen que padecer el fracaso matrimonial de sus padres sino también la convivencia con «nuevos padres».
- El divorcio conlleva la devaluación de la institución matrimonial, en tanto que acaba con el compromiso de por vida que asumen todos los casados dentro del Estado.
- La reforma daría pie a un aumento del nivel de fracasos matrimoniales, mermando así el alto índice de estabilidad matrimonial de Irlanda.
- Los cónyuges e hijos dependientes económicamente del cónyuge con ingresos tendrían que sufrir en muchas ocasiones situaciones de penuria.
- El contribuyente vería incrementados sus impuestos para hacer frente a los nuevos gastos sociales derivados de la legalización del divorcio.
- Los derechos de propiedad sufrirían alteraciones y resultarían lesionados los derechos de sucesión de los cónyuges abandonados y el derecho a pensión de los divorciados.
- La reforma podría llevar a casos de imposición del divorcio a alguno de los cónyuges contra su voluntad (ejemplo: casos de abandono durante el período establecido en la ley).
- Se discriminaría a la primera familia pues, al reconocer la Constitución sólo a una familia, el segundo matrimonio se convertiría en el legal y los hijos del primer matrimonio perderían derechos.
- Si un cónyuge con ingresos bajos no pudiera atender las necesidades económicas del otro cónyuge y los hijos dependientes, los únicos recursos de éstos serían las exiguas ayudas del Estado.
- En 1986 se rechazó una propuesta para legalizar el divorcio y no habría ninguna razón convincente para ignorar esa decisión; en cambio, si la reforma prosperara sería prácticamente imposible «dar marcha atrás».
- El divorcio tiene efectos desestabilizadores para el conjunto de la sociedad.

Las estrategias de los diferentes grupos para defender estos argumentos fueron muy diversas. La ADC presentó a la sociedad las consecuencias que la reforma tendría basándose en estudios de expertos en la materia, sobre todo de juristas³⁹ y sociólogos. Se intentaba así convencer de la solidez de los ar-

³⁹ Vid. BINCHY, W., *Legal Implications of Fifteenth Amendment*, Dublín, ADC, 1995.

gumentos a muchos indecisos, especialmente a los votantes de Fine Gael y Fianna Fáil que aún no tenían claro qué votar el día del referéndum. Se recurrió además a efectivos eslógans como «Hola divorcio... adiós papi» o «El divorcio es una tragedia humana». La NDC, por su parte, hizo más hincapié en las consecuencias económicas de la legalización (que nunca fueron desmentidas por el Ministro del ramo) y, aunque negó usar argumentos religiosos en su campaña, en la práctica lo hizo en gran medida ya que estuvo muy vinculada a grupos católicos. Finalmente, mencionar que Muintir na hÉireann (Pueblo de Irlanda), un pequeño partido que reivindica la vuelta a la Irlanda más tradicional, luchó contra la reforma mostrando a los irlandeses los efectos sociales provocados por la larga tradición divorcista de países como Gran Bretaña o Estados Unidos.

c) El papel de la Iglesia Católica

El debate sobre el divorcio suscitó la cuestión de la influencia de la Iglesia sobre la legislación estatal y sirvió para tomar el pulso a las relaciones Iglesia-Estado.

La Constitución de 1937, de marcada inspiración católica, fue remitida por su autor, Eamon de Valera, al Papa para que éste diera su aprobación al texto. En él se proclamaba que Irlanda era un «estado católico para un pueblo católico» y, aunque hoy en día no hay dudas sobre la libertad religiosa y la aconfesionalidad del Estado irlandés, la Constitución sigue siendo reflejo de la moral católica de aquella época. Esa moral dominó la vida social tras la declaración del Estado libre y se plasmó en sus leyes. El origen de ello hay que buscarlo en el importante papel que desempeñó la Iglesia como principal vehículo de afirmación de la nacionalidad irlandesa frente a la dominación británica en la lucha por la independencia. De ahí la indisoluble unión de Iglesia y Estado tras 1922⁴⁰.

Esta estrecha unión se ha deteriorado especialmente en las dos últimas décadas. Más allá del tema del divorcio, la consulta popular de 1995 se presentaba como una oportunidad para medir las relaciones Iglesia-Estado y el poder que la Iglesia mantenía sobre la sociedad tras los escándalos en que se vieron involucrados sacerdotes irlandeses en los años previos al referéndum⁴¹. La Iglesia Católica, consciente de ello, no permaneció impasible y llevó a cabo una vigorosa campaña en contra del divorcio. Desde los púlpitos y a través de innumerables folletos se instó a los fieles a rechazar la propuesta de los polí-

⁴⁰ Sobre el tema, *vid.* CHUBB, B., *Government and Politics in Ireland*, Dublín, Gill & McMillan, 1991.

⁴¹ Según una encuesta del Institute of Advertising Practitioners in Ireland, la confianza de los irlandeses en los líderes de la Iglesia Católica cayó del 42 % en 1991 al 25 % en 1995, un declive de más del 4 % anual. *Vid.* capítulo III.a) del presente artículo.

ticos y a los propios legisladores de religión católica a ser consecuentes con sus creencias ⁴².

Al igual que en 1986 ⁴³, los dirigentes católicos irlandeses explicaron a la sociedad el significado que la institución matrimonial tiene para los creyentes y la importancia de la indisolubilidad de dicho sacramento. Unas explicaciones que se encontraron con las críticas de quienes consideraban las leyes civiles más restrictivas que las canónicas y argumentaban que, paradójicamente, la Iglesia Católica pudiera anular matrimonios católicos y que aquellos cuyo matrimonio hubiera sido anulado serían culpables de bigamia si celebraban un matrimonio válido, debido precisamente a la prohibición constitucional. La Iglesia tuvo que aclarar entonces que anular no significaba disolver un matrimonio válido sino declarar, tras una investigación rigurosa, que un determinado matrimonio no había tenido lugar válidamente por unas causas tasadas.

El 26 de octubre los obispos irlandeses hicieron pública su postura ante el divorcio; calificaron la reforma propuesta como «ley mala», instaron a los ciudadanos a votar contra ella y presentaron un folleto en el que se recogían los trece puntos esenciales de su postura (*The Heart of Marriage: A statement from the bishops of Ireland on the forthcoming divorce referendum*). Uno de los momentos más tensos de la campaña tuvo lugar cuando, el día siguiente, el *Taoiseach*, John Bruton, respondió a los obispos. Recalcando la separación entre Iglesia y Estado como ningún otro *Taoiseach* había hecho antes, Bruton señaló que la Iglesia podía y debía mantener sus propias leyes dentro de su propia jurisdicción pero debía reconocer también que el Estado tenía la responsabilidad más amplia de promover la estabilidad social adaptando las leyes estatales a la realidad social. Desde entonces el debate sobre el divorcio se convirtió en un debate sobre la tolerancia de los miembros de la confesión religiosa mayoritaria hacia los grupos minoritarios que reclamaban o aceptaban la reforma.

En este debate la Iglesia emergía como una institución compleja. Por un lado, debía mostrarse fiel a los principios del Concilio Vaticano II de diferenciación Iglesia-Estado y de libertad religiosa y, por otro, debía ejercerse la obligación pastoral de comentar a los fieles las implicaciones sociales y morales de la nueva ley. Al igual que en 1986, se hizo mucho más hincapié en este segundo aspecto de crítica a la reforma propuesta. Al fin y al cabo, era lógico que la Iglesia intentara influir en la esfera socio-política después de tantos años haciéndolo en una sociedad donde más del 90 por 100 de la población es católica ⁴⁴.

Del papel desempeñado por la Iglesia en el referéndum puede concluirse

⁴² Cfr. MOLONEY, G., «A Catholic State for a Catholic People», en *Reality* (November), Dublín, Redemptorist Publications, 1995, p. 6.

⁴³ Sobre la postura de la Iglesia Católica ante el referéndum de 1986, *vid.* nota 16, *ante*.

⁴⁴ Sobre el tema, *vid.* DILLON, M., *Debating Divorce: Moral Conflict in Ireland*, Lexington, University Press of Kentucky, 1993.

que, si bien existieron más voces disidentes entre los religiosos que en 1986 (ejemplo: la polémica religiosa feminista Margaret MacCurtain apoyó la RRC y la Conferencia de Religiosos de Irlanda publicó un folleto en el que se daba libertad de elección a los católicos), parece claro que el mensaje de la Iglesia –incluidas la carta de la madre Teresa de Calcuta a los irlandeses y la llamada del Papa a la reflexión– tuvo bastante influencia sobre los irlandeses, especialmente en las áreas rurales del país. Y ello a pesar de que pudieron perjudicar a la propia Iglesia los comentarios inoportunos de algunos miembros de su jerarquía como el obispo Thomas Flynn, quien amenazó a los católicos que se divorciaran y volvieran a casarse con negarles todos los sacramentos (extremo que desmintió tras el referéndum)⁴⁵.

d) El desarrollo de la campaña

Ya antes de que la reforma constitucional fuera aprobada por el *Dáil*, el debate sobre el divorcio se había abierto en la sociedad irlandesa. La tensión fue subiendo gradualmente a medida que los distintos grupos lanzaban sus campañas y durante el mes que precedió al día de la votación el tema del divorcio monopolizó prácticamente todos los foros de debate, tanto en los medios de comunicación como a nivel popular.

La defensa apasionada de sus argumentos por parte de uno y otro bando llevó a un cruce continuo de acusaciones, no sólo entre militantes divorcistas y anti-divorcistas, sino también entre políticos y dirigentes católicos, sobre todo tras las declaraciones del *Taoiseach* John Bruton de 27 de octubre, uno de los momentos álgidos de la campaña.

La guerra de cifras y las interpretaciones contrapuestas de distintos estudios sociológicos fueron inevitables. Ni divorcistas ni anti-divorcistas conseguían atraer a la gran masa de indecisos, muchos de los cuales comprendían argumentos de unos y de otros. Sin embargo, el peso de las ideas tradicionales se fue haciendo notar y las efectivas campañas en contra del divorcio se tradujeron en un avance en las encuestas de los votantes del «No». Las diferencias se fueron acortando y ello provocó que, en las últimas semanas, los partidos del Gobierno cambiaran de actitud y atemperaran el tono de su campaña ante el presagio de una nueva derrota. Sólo en los últimos días se produjo una ofensiva final de algunos dirigentes, sobre todo del *Taoiseach*. Las encuestas hacían patente la gran división de los irlandeses en relación al tema y se anunciaba un resultado muy ajustado, ya fuera a favor o en contra de la reforma.

⁴⁵ Otras manifestaciones más ilustrativas de la posición eclesiástica fueron las realizadas por el cardenal Daly (vid. *Irish Times* y *Irish Independent* de 6 de noviembre de 1995) y por el arzobispo de Dublín Dr. Desmond Connell (vid. *Irish Times* y *Irish Independent* de 10 y 13 de noviembre de 1995).

Evolución de las encuestas con anterioridad a 1995

Encuestas MRBI	A favor — Porcentaje	En contra — Porcentaje	No saben — Porcentaje
Junio 84	56	31	13
Octubre 84	55	30	15
Febrero 85	61	25	14
Abril 85	48	38	14
Julio 85	43	43	14
Noviembre 85	45	42	13
Febrero 86	50	39	11
Abril 86	50	38	12
Junio 86	40	45	15
Abril 91	60	30	10
Julio 93	59	31	10
Octubre 93	58	31	11

Encuestas IMS	A favor — Porcentaje	En contra — Porcentaje	No saben — Porcentaje
Julio 90	50	40	10
Febrero 91	54	36	10
Noviembre 91	58	33	9
Febrero 92	58	34	8
Junio 92	58	33	9
Abril 93	56	35	9
Enero 94	56	36	8
Marzo 94	55	37	8
Julio 94	57	33	10

Evolución de las encuestas durante 1995

Encuestas IMS	A favor — Porcentaje	En contra — Porcentaje	No saben — Porcentaje
Abril 95	59	30	11
5 octubre 95	62	28	10
15 noviembre 95	47	39	14

Encuestas MRBI	A favor — Porcentaje	En contra — Porcentaje	No saben — Porcentaje
Febrero 95	59	35	6
Mayo 95	69	27	4
Julio 95	66	26	8
Septiembre 95	61	30	9
3 noviembre 95	52	35	13
18 noviembre 95	45	42	13

e) El resultado y su impugnación

La participación en el referéndum fue del 61,95 por 100. Como se preveía, el resultado fue tan ajustado que no se supo quiénes habían vencido hasta que se completó el recuento. Antes de contabilizarse los votos de la última circunscripción, Dublín Noroeste, el «No» aventajaba al «Sí» por 4.000 votos. Sin embargo, la victoria del «Sí» por 11.500 votos en la mencionada circunscripción dejaba la ventaja final de los votos favorables en 7.500.

Lo apretado del resultado hizo que se volvieran a contar minuciosamente los votos en todo el país. Se descubrió que 1.000 votos favorables habían sido erróneamente contados como votos negativos en Dun Laoghaire. Según las cifras definitivas, el «Sí» aventajó al «No» por tan sólo 9.114 votos. La victoria del «Sí» por 130.000 votos en Dublín había neutralizado la derrota de la reforma por 121.000 votos en el resto del país, evidenciándose así la división entre la capital y las zonas rurales.

PROVINCIA	Electores censados	Votos válidos	SÍ		NO		Cambio 86-95	
			Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Sí (86) — Porcentaje	Cambio — Porcentaje
Dublín	746.671	480.826	305.591	63,56	175.235	36,44	49,72	13,84
Leinster	670.816	414.155	199.326	48,13	214.829	51,87	37,58	10,55
Munster	759.400	475.228	208.545	43,88	266.683	56,12	28,76	15,12
Connacht-Ulster	460.589	258.361	105.380	40,79	152.981	59,21	24,94	15,85
Totales	2.637.476	1.628.570	818.842	50,28	809.728	49,72	35,27	15,01

Al conocerse el resultado final, los divorcistas celebraron su victoria y los políticos se mostraron satisfechos y aliviados tras la incertidumbre de un re-

cuento interminable. Con todo, y a pesar de que en la prensa se calificara la reforma como un «cambio social crucial en la historia de Irlanda», no cabían los triunfalismos dado lo justo de la victoria. De hecho, el descontento se apoderó de muchos irlandeses que no consideraban la división 50/50 entre los votantes nada beneficiosa para el país.

El hecho de que la diferencia entre los votos a favor y en contra fuera mínima hizo la derrota más difícil de aceptar para los anti-divorcistas. Algunos se preguntaron qué habría pasado si el mal tiempo hubiera azotado la costa este en lugar de la costa oeste, o si la campaña se hubiera prolongado unos días más, o si el nivel de participación hubiera sido mayor en Connacht-Ulster (fue del 56 por 100) que en Dublín (64 por 100)...; en definitiva, se cuestionó la oportunidad de aprobar reformas constitucionales sobre temas tan importantes por mayoría simple.

La Iglesia Católica aceptó el resultado señalando que no se trataba de una derrota para la Iglesia sino de una derrota para la familia. Por el contrario, los militantes de las campañas anti-divorcistas especularon desde un primer momento con la posibilidad de impugnar el resultado. En efecto, el 4 de diciembre la Corte Suprema aceptaba a trámite un recurso del ex-senador Hanafin, de la ADC, en el que se alegaba que los fondos públicos gastados ilegalmente por el Gobierno durante la campaña habían bastado para alterar el resultado. Un asesor de los conservadores británicos confirmó incluso que la campaña del Gobierno podía haber provocado el cambio de opinión a favor del divorcio de entre el 3 por 100 y el 5 por 100 de los votantes. Sin embargo, este argumento no fue suficiente para invalidar el referéndum y el 12 de junio de 1996 la Corte Suprema decidía por unanimidad rechazar el recurso de los anti-divorcistas. Cinco días más tarde, la Presidenta de Irlanda ratificaba definitivamente la decimoquinta reforma de la Constitución.

VI. PRIMER AÑO DE APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY DEL DIVORCIO

Una vez incorporada a la Constitución la nueva redacción del artículo 41.3.2, los legisladores pudieron aprobar la nueva ley del divorcio que desarrolla el texto constitucional. El 27 de noviembre de 1996 la *Family Law (Divorce) Act 1996* era ratificada por la entonces Presidenta, Mary Robinson. La nueva ley, cuyo artículo 5 reproduce las condiciones para la concesión del divorcio contenidas en la Constitución⁴⁶, entró en vigor tres meses más tarde. No obstante, la primera sentencia de divorcio⁴⁷ se dictó antes de que el 27 de

⁴⁶ Vid. capítulo IV del presente artículo.

⁴⁷ Caso *RC v CC*.

febrero de 1997 entrara en vigor la nueva ley. El juez Henry Barron consideró que la Constitución confería directamente a la Corte Suprema jurisdicción para conocer de procesos de divorcio, y el 17 de enero concedía el divorcio a una pareja ⁴⁸.

La primera sentencia de divorcio emitida por un *Circuit Court* conforme a la nueva ley vigente veía la luz el 13 de marzo ⁴⁹.

Durante el primer año de aplicación de la ley se han registrado sólo 1.360 demandas de divorcio y se han concedido 360 divorcios ⁵⁰. Como era previsible, Dublín y Cork, las principales ciudades del país, son las zonas con más proporción de divorciados; mientras que en algunos condados las demandas no han llegado siquiera a la decena. Y, aunque el ritmo de crecimiento de las demandas se ha ido acelerando, las cifras quedan muy alejadas de las previstas en su día por el Gobierno. La anunciada avalancha de 15.000 demandas en el primer año no se ha producido, a pesar de que el número de separados no ha dejado de aumentar (eran 68.000 en 1995 y 78.000 en 1997 ⁵¹). Se preveía que al menos un tercio de los separados del país optarían por divorciarse, pero menos de un 2 por 100 lo ha hecho tras la legalización.

Por otra parte, la baja proporción de divorcios concedidos en relación con los solicitados (26 por 100) evidencia no sólo la rigidez de la ley sino también la estricta interpretación que los jueces están haciendo de la misma y que era de esperar a la vista del apretado resultado del referéndum. La proporción fue especialmente baja durante los primeros meses, cuando más cautos y reticentes se mostraban los jueces, y en zonas rurales. En el condado de Mayo, por ejemplo, durante los ocho primeros meses de aplicación de la ley, sólo se concedieron 3 divorcios de 76 demandas, es decir, sólo un 4 por 100 de las demandas prosperaron.

VII. CONCLUSIONES

El debate sobre el divorcio en Irlanda y su culminación en el referéndum del 24 de noviembre de 1995 reflejaron la realidad de la sociedad irlandesa de finales de siglo. Una sociedad claramente dividida entre los que muestran un

⁴⁸ El juez tuvo en cuenta al tomar su decisión que el demandante, gravemente enfermo (de hecho, murió antes del 27 de febrero), no estaba dispuesto a esperar a la entrada en vigor de la nueva ley del divorcio. Otro proceso de divorcio (caso *JB v CB*) fue iniciado en la Corte Suprema tres semanas antes de entrar en vigor la nueva ley.

⁴⁹ Ese día el juez Harvey Kenny del *Circuit Court* de Castlebar (en el condado de Mayo, uno de los que registraron un índice de votos negativos más elevado en el referéndum) concedía el divorcio a una pareja.

⁵⁰ Fuente: Ministerio de Justicia irlandés.

⁵¹ Fuente: Central Statistics Office.

mayor apego a los valores tradicionales y los que desean construir una sociedad más plural en la que las raíces del Estado no constituyan una limitación en el proceso de adaptación a los nuevos fenómenos sociales que el progreso económico va trayendo consigo. Los dirigentes políticos del país, como líderes visibles de este segundo grupo, plantean reformas legales difíciles de conciliar a veces con las ideas conservadoras de gran parte de la población. Éste es el caso de la legalización del divorcio, convertida en un dilema nacional en el que se hizo patente la mencionada división.

El debate abierto en la sociedad irlandesa a propósito de la reforma constitucional trascendió del tema del divorcio. En último término, la cuestión era decidir hasta qué punto los valores morales de la mayoría de la población podían tener reflejo en las leyes y hasta qué punto debía sacrificarse su sanción legal para acomodar en la legislación estatal los valores de los grupos minoritarios. El hecho de que la tradición católica sea un componente esencial de la cultura irlandesa hacía ver a muchos la reforma como una amenaza para la vida tradicional irlandesa y para la estabilidad social. Otros, en cambio, no veían la reforma como una amenaza sino como un cambio imprescindible. Lo moral, lo religioso, lo social y lo jurídico se confundieron en una campaña que no resultó ajena a nadie y en la que unos y otros defendieron sus argumentos de forma apasionada. De ahí que la aceptación del apretado resultado para la media Irlanda que votó en contra fuera tan traumática.

Los políticos consiguieron su objetivo de legalizar el divorcio, lo cual fue interpretado como un paso fundamental hacia la pluralidad, la tolerancia y la separación de Iglesia y Estado. Sin embargo, cabe plantearse si el Gobierno no sufrió en realidad una derrota moral. Las cifras definitivas hablan por sí solas: todos los grupos políticos se aunaron para pedir a los ciudadanos el voto afirmativo y éste sólo consiguió una ventaja mínima del 0,6 por 100 sobre el voto negativo. Esto demuestra el gran abismo que separa a representantes y representados en esta cuestión.

El resultado final evidencia también que las campañas anti-divorcistas resultaron efectivas, que la Iglesia Católica sigue ejerciendo una considerable influencia sobre sus fieles y que la división entre la Irlanda rural y la Irlanda urbana viene a corresponderse en gran medida con la división de ideas que exponíamos más arriba.

De todo el proceso de reforma constitucional quedó la sensación de que al pueblo irlandés se le había impuesto una decisión que en realidad no compartía y que la legalización del divorcio era un deber que Irlanda, país de marcado carácter europeísta, tenía que cumplir ante el mundo. La idea de una reforma impuesta, sin embargo, es algo más que una mera impresión si analizamos el resultado del referéndum y las circunstancias que rodearon el pro-

ceso previo a su celebración: decisión del Gobierno de celebrar la consulta en viernes para favorecer el desplazamiento de los estudiantes (potenciales votantes del «Sí») a sus circunscripciones; uso ilegal de fondos públicos para instar al voto afirmativo; autoimposición de una postura oficial favorable a la reforma de partidos cuyas filas estaban divididas e incluso se mostraban contrarias a la reforma (sobre todo, en Fianna Fáil y Fine Gael); presentación del fracaso matrimonial como problema urgente en Irlanda y del divorcio como su única solución; aprobación de la reforma constitucional sólo por el 31 por 100 del electorado censado; desencadenamiento de un proceso irreversible sobre una cuestión de tanto calibre como el divorcio por un margen de votos tan escaso (0,6 por 100), frente a la amplia victoria del «No» en una consulta anterior que fue ignorada por los políticos... Es comprensible, pues, que los que rechazaban la reforma no pudieran acatar el resultado sin cierto sentimiento de frustración ante los acontecimientos. La escasa demanda de divorcios durante el primer año de vigencia de la nueva ley confirma lo que venimos de decir y permite llegar a nuevas conclusiones. Bien es cierto que la dureza de la ley, la falta de una mentalidad divorcista y los costes del proceso explican en parte el escaso interés por ir más allá de la separación cuando no se tienen perspectivas de volver a contraer matrimonio. Pero también es innegable que parte importante del fenómeno responde a la pobre aceptación fáctica del divorcio por una mayoría de irlandeses que, a pesar de haber votado en muchos casos a favor de la reforma dando ejemplo de tolerancia y respeto hacia los derechos de las minorías, siguen siendo coherentes con las leyes canónicas, aun no coincidiendo éstas ya con las del Estado. En definitiva, aunque el derecho eclesiástico del Estado irlandés está ahora más próximo al de sus vecinos occidentales, parece que en la práctica tardará más tiempo en cuajar allí una tradición divorcista.

Puede concluirse que la legalización del divorcio en Irlanda tuvo en 1995 más de empeño político que de verdadera demanda social de la población irlandesa, cuya adaptación a los cambios sociales ha de ser necesariamente más pausada que la impuesta por los acelerados cambios económicos del país. Con todo, prescindiendo de las valoraciones que pueda merecer el modo en que se operó la reforma, no puede negarse que la legalización del divorcio constituye un hito en las relaciones Iglesia-Estado en Irlanda y un síntoma claro de que la irlandesa es una sociedad en ebullición.