

REVISTA DE REVISTAS

Derecho constitucional . . . . . 245

## DERECHO CONSTITUCIONAL

BEAUDOIN, Gérald-A., "Considérations sur l'influence de la religion en droit public au Canada", *Revue Générale de Droit*, Ottawa, núm. 3, 1984, pp. 589-602.

El autor nos presenta algunas consideraciones sobre la influencia de la religión en el derecho público de Canadá. Se propone examinar los tres grandes periodos históricos: el régimen francés, el británico y el canadiense propiamente dicho.

### I. *El régimen francés: 1534-1760*

En 1534, el navegante Jacques Cartier tomó posesión de Canadá en nombre del rey de Francia, Francisco I, calificado como "Su majestad muy cristiana" —lo que simbolizaba cierta alianza entre el trono y el altar. Canadá de esta época, o Nueva Francia, vivió bajo el régimen francés hasta 1759, cuando la suerte de las armas determinó un nuevo rumbo, durante la Guerra de siete años.

Puede razonablemente estimarse que en práctica, si no en teoría, la religión católica era "religión de Estado" bajo el régimen francés —destaca el autor—.

### II. *El régimen británico: 1760-1867*

Canadá, durante el régimen británico, de 1760 a 1867, fue convertido en colonia británica de tipo monárquico y parlamentario. A partir del siglo XIX, adquirió paulatinamente su autonomía interna, con un gobierno responsable, y finalmente una constitución federativa en 1867. Sin embargo, será solamente hasta 1931 cuando el *Status de Westminster* consagrará formal y constitucionalmente la independencia política del país.

Desde el Tratado de París, de 10 de febrero de 1763, una serie de cuatro documentos —que pueden considerarse como las primeras "constituciones" del país— han establecido y confirmado el libre ejercicio de la religión, si bien el primero imponía ciertos matices.

1. En efecto, según la *Proclamación Real de 7 de octubre de 1763*, Canadá "vivía bajo la supremacía del rey del Reino Unido", quien, desde 1701, debía obligatoriamente ser de religión anglicana. En conse-

cuencia, por negarse a jurar fidelidad a la fe anglicana, numerosos católicos fueron destituidos de los cargos públicos que desempeñaban.

2. Once años más tarde, *el Acta de Québec, de 1774* —la segunda Constitución canadiense— establecía, en su artículo 8, “el libre ejercicio de la religión de la Iglesia de Roma, bajo la supremacía del Rey...”.

3. *El Acta de Unión, de 23 de julio de 1840*, adoptada por el Parlamento de Londres después de la Rebelión de 1837-1838, reunió en una sola provincia los dos territorios canadienses. La “ley sobre la libertad de los cultos”, votada en 1851, se aplicó en los dos Canadá.

Los francófonos y los irlandeses eran casi todos católicos, y los anglófonos, protestantes. Durante este periodo, las religiones cristianas desempeñaron un papel primordial en el dominio de la educación, pues en el terreno escolar ha sido donde la influencia religiosa ha marcado más el derecho público.

### III. *El régimen canadiense de 1867 a nuestros días*

Deben distinguirse tres etapas:

1. *La Constitución federal de 1867*, o sea la cuarta Constitución, no trataba el problema religioso. En efecto, en 1867, no figuraba en el cuerpo del documento ninguna disposición que protegiera expresamente la libertad de religión —si bien el artículo 93 del texto regulaba la situación de las escuelas confesionales—. La aplicación práctica de esta reglamentación ha suscitado, por parte de las jurisdicciones más altas, sentencias numerosas y célebres; y —subraya el autor—, durante el siglo XIX, las luchas confesionales agitaron y marcaron la historia del país, como las luchas lingüísticas debía hacerlo después de 1960.

La Constitución no define, pues, el concepto de religión y tampoco el de libertad de religión. No hay en Canadá un verdadero concordato entre la Iglesia y el Estado, y tampoco existe, como en Estados Unidos, una disposición constitucional expresa que establezca la separación de la Iglesia y del Estado.

Tribunales y poderes públicos tuvieron que llenar el vacío que, en este dominio, dejó la ley fundamental. El legislador reglamentó la educación religiosa, las corporaciones episcopales, los cementerios católicos romanos, etcétera. Desde la mitad del siglo pasado, la Iglesia católica de la provincia de Québec, como las denominaciones protestantes, se han visto obligados a reconocer extensos poderes en el sector privado de la educación, así como en el sector público subvencionado por el Estado.

2. *La jurisprudencia de 1950-1982*. a) Durante el periodo 1950-1960, se elaboró una serie de sentencias relativas a la cuestión religiosa. Todas

reafirman la libertad de religión, analizada como libertad de opinión y de palabra (*Boucher*, 1951), y considerada como un principio de derecho fundamental (*Saumur*, 1953). En el caso *Chaput c. Romain* (1955,, al invocar el artículo 1053 del Código civil quebequense, la Corte reconoció la responsabilidad civil de tres oficiales de policía, quienes, con orden de un superior, intervinieron en un servicio religioso celebrado en una casa privada, embargaron los misales y obligaron al ministro del culto a abandonar el local.

En términos generales, durante el referido periodo, la libertad de religión fue asegurada, bien a través del derecho criminal, competencia federal, o bien del derecho civil, competencia provincial. Es preciso destacar, pues, que, entre 1950 y 1960, la libertad religiosa ha sido protegida en Canadá con base en la repartición de las competencias, mucho más que mediante una tutela constitucional de los derechos fundamentales. Ello no impide que exista desde 1938 —señala el autor— una teoría jurisprudencial de protección implícita de los derechos.

b) El periodo 1960-1982 y la Declaración canadiense de los derechos. Adoptada por unanimidad en agosto de 1960 por los diputados y los senadores federales, esta carta —“que no se aplica sino a la autoridad central y que tiene solamente un valor cuasi constitucional”— ha dado lugar a algunas sentencias célebres, en el dominio religioso.

Así es como en el asunto *Rosetanni* (1963), la Corte suprema ha establecido que el artículo 4 de la *Ley sobre el domingo* no viola el principio de la libertad de religión enunciado en la Declaración canadiense de los derechos. El juez Ritchie estimó que la referida libertad no da a un individuo el derecho de trabajar el domingo, aun cuando el “sábado” (*sabat*), para el interesado, cayera en otro día. Para quienes su religión impone respetar un día de descanso que no sea el domingo, la *Ley sobre el domingo* tiene consecuencias financieras —advierte el autor.

3. *La Carta canadiense de los derechos y libertades de 1982*. Esta Carta, adoptada el 17 de abril de 1982, constitucionaliza y protege de manera expresa la libertad de conciencia, la libertad de religión: toda disposición legislativa que las contradiga podrá ser declarada “inoperante” *ultra vires*.

Las leyes constitucionales canadienses no definen la libertad de conciencia y tampoco la libertad de religión. Por otra parte —apunta el autor— es preciso recordar que ninguna de estas libertades fundamentales es absoluta: “La Carta canadiense de los derechos y de las libertades garantiza los derechos y las libertades que enuncia. No podrán ser restringidos sino por una regla de derecho, dentro de límites razo-

nables y que pueden justificarse en el marco de una sociedad libre y democrática (artículo 19).

Es de prever que la nueva Corte canadiense dará lugar a una elaboración jurisprudencial enriquecedora, que favorecerá una aplicación adecuada del nuevo texto.

Por otra parte, precisa recordar que Canadá se adhirió, en 1976, al pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos, cuyo artículo 8 reafirma las "libertades de pensamiento, de conciencia y de religión".

Monique LIONS

Bouissou, Jean-Marie, "Le Parti libéral-démocrate existe-t-il?", *Pouvoirs*, París, núm. 35, 1985, pp. 71-84.

"¿Existe verdaderamente el Partido liberal demócrata japonés?". La pregunta parece algo paradójica, pues se trata de una formación política que gobierna Japón desde 1947. Sin embargo, numerosos comentaristas no dejan de plantear este interrogante. De hecho, es innegable la existencia material del partido como organización; en cambio, sus funciones son las que suscitan los puntos interrogantes.

El autor se propone examinar la pertinencia de los argumentos que se han formulado respecto de la realidad del Partido liberal demócrata (PLD) japonés: *a*) no tiene existencia "en el terreno", esto es en la vida local, y, *b*) no ejerce control alguno sobre sus elegidos.

#### I. *¿Un partido ausente "en el terreno"?*

Se sostiene que el PLD, partido conservador, no posee estructuras locales y tampoco militantes, sino "apenas unos adherentes", como la ha señalado hace tiempo ya el gran cotidiano *Asahi*: "Es un fantasma: no tiene pies."

1. *En primer lugar*, lo que no puede ponerse en entredicho es la existencia real de la mayoría conservadora; en efecto, excepto en 1976 —año del escándalo Lockheed—, el PLD ha obtenido siempre más del 50% de los sufragios expresados en todas las elecciones legislativas. Por otra parte, esta mayoría está "armoniosamente repartida" en el conjunto del cuerpo social, como lo demuestran los sondeos: los electores conservadores son mayoritarios o casi mayoritarios en todas las edades y en todas las categorías sociales sin excepción.

Partido de base amplia, el PLD no es, sin embargo, un partido de masa —destaca el autor—. Entre 1960 y 1970, sus dirigentes indicaron que reunía a unos 700 000 miembros, pero la realidad era muy diferente. Según las estimaciones actuales más fidedignas y precisas, el número de adherentes es de unos 25 000 en todo el país; otras fuentes señalan números que varían entre 50 000 y 150 000.

2. *La organización local del PLD* existe solamente a nivel de las 47 prefecturas en que está dividido el Imperio: en cada prefectura hay una federación —abajo, no hay nada, o casi nada—.

Las federaciones prefecturales desempeñan un papel bastante activo en la vida del partido. Sus delegados representan el 12% de las voces en el Congreso que elige cada dos años al presidente del partido, es decir al primer ministro. Sobre todo su influencia es importante respecto de la preparación de las legislativas: formulan recomendaciones para la selección de los nuevos candidatos. Las federaciones deciden también de la selección de los candidatos para la asamblea prefectural y los consejos municipales.

Las federaciones locales desempeñan, pues, un papel real, pero no ejercen ninguna actividad militante. Sus funciones se reducen a arbitrar las ambiciones de los aspirantes políticos locales.

3. *Sin embargo*, pese a lo reducido de los efectivos reales del partido y al carácter embrionario de su organización local, *los conservadores disponen de una capacidad militante considerable*. Esta capacidad militante del PLD, se la proporcionan en primer lugar las organizaciones anexas de mujeres y jóvenes —con un número de miembros dos o tres veces superior al del propio partido— y, principalmente, las asociaciones de apoyo, organizadas por cada elegido para su propia cuenta: las *koenkai*.

A diferencia de los organismos oficiales del partido, las *koenkai* constituyen verdaderas organizaciones de masa, muy estructuradas y activas. Por ejemplo, en la tercera circunscripción de la prefectura rural de Gumma, el primer ministro Nakasone ha dividido su *koenkai* en ciento treinta grupos de apoyo, que corresponden a los municipios, y son dirigidos por los consejeros municipales. Están subdivididos a su vez, en cuatro o cinco secciones que corresponden a las aldeas de las comunas rurales.

Por otra parte, las *koenkai* quedan celosamente aisladas de la organización oficial del PLD, por una razón muy simple: el sistema de escrutinio obliga a cada diputado conservador a enfrentarse con uno, dos o tres de sus colegas elegidos en la misma circunscripción que él. De ahí que cada uno necesita de una máquina electoral personal, cuya

actividad está dirigida en primer lugar contra sus rivales más peligrosos, es decir, contra los demás conservadores de la circunscripción que solicitan el mismo electorado que el interesado.

Así es como el PLD, que parecía no existir a nivel local, dispone en realidad, mediante las *koenkai*, de una red de preparación y de movilización cuya densidad no tiene equivalente en las demás grandes democracias.

## II. *¿Un partido que no controla a sus elegidos?*

También se estima que el PLD no ejerce ningún control sobre sus elegidos. En efecto —alégase—, para todos los diputados y los senadores la obligación de fidelidad para con el partido implica casi necesariamente la adhesión a una facción, pues ésta es la que rige toda su carrera política. De ahí que, en realidad, no existen diputados del PLD, sino diputados de la facción de Tanaka (antiguo primer ministro), de la de Nakasone, etcétera... , quienes no reconocen, en última instancia, sino la autoridad de su jefe.

Las facciones (*habatsu*) son tan antiguas como los partidos. Desde hace unos quince años, tienden a reforzarse, al incrementar su capacidad financiera, al perfeccionar su organización y al aumentar el número de sus afiliados, de tal manera que hoy ningún diputado o senador puede quedarse fuera de su juego.

Las *habatsu* cumplen cuatro funciones: reclutar y hacer elegir a los diputados y a los senadores; coleccionar y distribuir fondos políticos a sus miembros; proporcionarles carteras ministeriales; y, en lo que cabe, llevar a su líder a la presidencia del partido y a la dirección del gobierno. Notemos que en las demás democracias, estas funciones están asumidas por partidos independientes que se unen en coaliciones para alcanzar sus objetivos, según las exigencias de la aritmética parlamentaria. En Japón también, entre 1946 y 1953, existieron coaliciones de partidos independientes, mas no originaron sino escisiones en serie y crisis ministeriales espectaculares que bloquearon toda la mecánica gubernamental. Para remediar esta parálisis de las formaciones conservadoras, el PLD ideó, poco después, el sistema actual que permite evitar el enfrentamiento de las ambiciones en el seno de la Dieta y reducir sus efectos centrífugos.

Son cuatro las reglas, escritas o implícitas, que de ahora en adelante mantienen las rivalidades dentro de límites compatibles con la estabilidad y la eficacia de la mayoría conservadora.

a) *El privilegio de participar en el ejercicio del poder* está estricta-

mente reservado a los grupos que han fundado el PLD original. Se trata de cinco facciones principales que velan celosa y constantemente por conservar la totalidad del poder, al impedir toda participación de otras formaciones políticas diferentes del PLD.

b) *Ninguna de las facciones originales* puede ser excluida a la hora del reparto del maná. En el seno de las *habatsu* existe siempre una corriente minoritaria que espera volverse mayoritaria algún día; esta minoría recibe regularmente una tercera parte de las carteras ministeriales por atribuirse, entre las que suele figurar una secretaría muy importante y provechosa, como la de Transportes, Construcción y Correos.

c) *El reparto se efectúa a intervalos regulares*. La composición del gobierno se modifica cada año, y la mitad de las carteras cuando menos cambian de titulares. Además, cada dos años, con motivo del Congreso del partido, el cargo de primer ministro puede tener nuevo titular.

d) *La competición electoral entre las facciones del PLD* está limitada por estipulaciones muy precisas. Dan prioridad absoluta a los parlamentarios salientes, y filtran severamente la introducción de candidatos nuevos, susceptibles de amenazar sus escaños —de hecho, el número de aspirantes está limitado a un 15% del total de las candidaturas en cada escrutinio.

Puede, pues, estimarse que el PLD cumple una función esencial: impone a los grupos que pelean por el poder reglas que limitan los efectos paralizantes de sus rivalidades sobre la estabilidad política y la eficacia de la mayoría conservadora en la Dieta. Aunque el partido no disponga de un órgano disciplinario susceptible de infligir sanciones, impone a las facciones el respeto a esas reglas, por el solo hecho de existir, simplemente porque esas reglas son las más provechosas y benéficas.

La “autoridad” del PLD sobre las facciones se reduce a que éstas tienen una conciencia muy clara de la relojería política, y ninguna tomaría el riesgo de hacerse excluir del juego por haber violado las reglas.

Es poco —concluye el autor—, pero es suficiente para que, desde hace más de treinta años, el PLD sea uno de los elementos más eficaces que hayan sido elaborados para regular el juego de las ambiciones en un sistema político democrático. Lejos de ser solamente el campo de batalla de las facciones que componen la mayoría conservadora, el Partido liberal demócrata desempeña un papel esencial que permite a estas facciones ejercer el poder en la estabilidad y la eficacia.



DUIHAMEL, Olivier y Jean-Luc PARODI, "Le PC à l'épreuve de l'exercice du pouvoir", *Pouvoirs*, París, núm. 32, 1985, pp. 153-164.

Fue un Partido comunista victorioso, pero debilitado y dominado (por el Partido Socialista, PS) el que llegó al poder en junio de 1981, en Francia. Al abandonar éste tres años más tarde, después de una nueva derrota electoral, la crisis y la división caracterizaba al referido Partido.

Durante estos tres años sin precedente —en los que, dentro del marco de la unión de la izquierda, el Partido Comunista Francés (PCF) ha compartido responsabilidades gubernamentales y ha participado en el ejercicio del poder al lado de los socialistas—, la aportación de las encuestas de opinión pueden resumirse en diez conclusiones principales.

1. *Una imagen aún más deteriorada.* En efecto —exponen los autores—, su llegada al poder ha afectado la imagen general del PCF. Según las encuestas de la SOFRES (Société Française d'Enquête par Sondage), durante todo el año de 1982 y principios del de 1983, la tasa de "buena opinión" se estabiliza a un nivel un poco superior al de los años ochenta: 23%, antes de empezar a bajar en el otoño del mismo año. A fines de 1983 y en febrero de 1984, alcanza solamente un 18%, y desciende al 15% después de la derrota electoral de las elecciones europeas, en junio de 1984. Huelga decir que la curva de popularidad de su líder, George Marchais, presenta el mismo perfil.

Además, a partir del otoño de 1983, una serie de anulaciones de elecciones municipales por fraudes electorales plantearon serias dudas sobre el mito del "buen alcalde" que constituía una de las líneas de fuerza de la imagen del PCF.

2. *Una presencia gubernamental tolerada y luego rechazada.* La aceptación de la participación comunista en el gobierno socialista ha seguido una trayectoria similar. Los simpatizantes comunistas fueron "gubernamentalistas" convencidos durante el periodo 1981-1984; mientras que, en marzo de 1984, tan sólo el 28% de las personas interrogadas consideraban como oportuna la presencia de cuatro ministros comunistas en el gobierno Mauroy.

3. *Una baja ligada a la desvalorización general de la izquierda.* Las curvas del PCF y del PS siguen los perfiles generales del septenio: al principio, un entusiasmo global de la opinión para la izquierda en el poder, y después, poco a poco, una desilusión creciente que nada parece poder frenar. Colocado en mejor posición por su clientela electoral, el PS retrocede más fuertemente: pierde 27 puntos entre su mejor trimestre de 1981 y su peor, de 1984. Más limitado en sus evoluciones

por lo reducido de sus apoyos potenciales, el Partido Comunista pierde menos terreno en valor absoluto: 11 puntos solamente.

4. *El decaimiento comunista posee también su especificidad.* Este decaimiento no procede únicamente del desfavor que, en Francia, afecta la izquierda en el poder, sino que se inscribe en el marco más amplio de la política general de la URSS, principalmente en el terreno internacional. En efecto, los autores han podido establecer, desde enero de 1980 (al día siguiente de la entrada del ejército soviético a Afganistán) que "el efecto Kabul" iba a producir una fractura anunciadora de la caída electoral de mayo y junio de 1981, cuando las elecciones presidenciales y legislativas en Francia. La degradación de la imagen de la URSS en la opinión pública francesa ya no se limita ahora a la sola política internacional, sino que concierne todos los dominios, y tanto el de la elevación del nivel de vida como el de la reducción de las desigualdades. Dicho de otro modo, tanto para los simpatizantes comunistas como para el conjunto de los franceses, el sistema soviético ha dejado de ser un modelo.

5. *El efímero efecto Fitterman.* La simpatía de la que ha gozado Charles Fitterman, ministro comunista de los transportes en el gobierno Mauroy, siempre ha suplantado la cuota de favor que suscitaba el propio secretario general del PCF, Georges Marchais. Este fenómeno es, en términos de opinión pública, la principal originalidad de la participación del Partido Comunista en el gobierno.

Sin embargo —advierten los autores—, la popularidad del señor Fitterman muestra una doble fragilidad. En el tiempo, en primer lugar, puesto que, al parecer, no resistió a la salida del gobierno del propio interesado: a los dos meses, en octubre de 1984, Fitterman, Marchais y el PCF "se encontraron en el *record* de la impopularidad", con tan sólo un 15% de opiniones favorables. Sin embargo, el ex ministro logró mantenerse a cierto nivel en el favor de los simpatizantes, frente al secretario general quien, entre mayo y agosto del mismo año, había perdido 31 puntos. La dirección del Partido Comunista precisó sin demora que la excelencia de su líder no podía sufrir discusión alguna. Al parecer, el mensaje fue captado, y a fines de 1984, G. Marchais recuperaba, con 11 puntos, el primer lugar en la opinión de los simpatizantes comunistas.

6. *La popularidad del secretario general sigue sufriendo "fluctuaciones extremadamente brutales".* Conforme a las gráficas establecidas después de los sondeos, los momentos "críticos" van seguidos por un aumento de popularidad, y los momentos "unitarios", por una pérdida de la misma. Hasta que los ministros comunistas se separaron del go-

bierno, los principales eventos que caracterizan la actitud comunista parecen confirmar lo anterior: en la opinión, G. Marchais pierde 9 puntos después del encuentro PCF-PS en diciembre de 1983, 9 puntos después de la votación sobre la confianza al primer ministro P. Mauroy en abril de 1984, y 17 puntos después del discurso pronunciado al finalizar la campaña electoral europea. "Es verdad innegable —nos dicen los autores— que la imagen de G. Marchais se ha deteriorado considerablemente estos últimos años, principalmente entre los mismos comunistas." Es preciso recordar que, en 1976, un 4% de éstos estimaban que "para el PCF, G. Marchais era un líder más bien mediocre", un 9% así lo estimaba en 1979, y un 24% en 1982. Las respuestas relativas a "un líder bastante bueno" bajan de 6 puntos entre 1976 y 1979, y de 14 puntos entre 1979 y 1982. He aquí otra consecuencia del "efecto Kabul" que repercute en las respuestas del conjunto de los franceses: el secretario general pierde 29 puntos en seis años.

7. *Los comunistas frente al poder: nacimiento de un disenso.* La aparición de comunistas críticos para con su secretario general nos lleva a examinar las divisiones existentes entre los simpatizantes comunistas. A principios del septenio del presidente F. Mitterrand (socialista), el apoyo de la opinión comunista es unánime. Sin embargo, al transcurrir el tiempo, va apareciendo una división creciente en la opinión comunista. Si en 1981, se registraba un 80% de comunistas "satisfechos" de la gestión socialista, en 1982 tan sólo existe un 70% contra un 27% de "descontentos"; a fines de 1984, éstos representan un 51%, mientras que los "satisfechos" bajan a un 44%. En cuanto al presidente de la República, a fines de 1982 el 76% de los comunistas estimaban que el balance era positivo contra un 11% que lo declaraba negativo; en abril de 1984, los descontentos ascendían a un 38% y los satisfechos no pasaban de un 54%.

A través de estos indicadores, se dibuja un deslizamiento progresivo de los simpatizantes comunistas hacia la insatisfacción. Después de haber apoyado resueltamente al presidente y al gobierno desde 1981 hasta mitades de 1983, una ruptura va esbozándose entre el otoño de 1983 y la primavera de 1984, y se acentúa con el anuncio del plan de reestructuración de la siderurgia.

8. *Comunistas satisfechos y comunistas descontentos no presentan exactamente las mismas características.* Un análisis del IFOP (Institut Français de l'Opinion Publique) sobre los barómetros de popularidad de julio a octubre de 1984 permite diferenciarlos. En conjunto, se observa un 51% de descontentos contra un 45% de satisfechos y un 4% sin opinión. Aparecen subclasificaciones si se examinan las respuestas

en función del sexo (descontentos: hombres 50%, mujeres 51%), de la edad un 60% de satisfechos entre las personas mayores de 60 años) y de la profesión (el 53% de los obreros se declaran insatisfechos, y la proporción sube a un 50% entre los empleados, profesiones liberales, agricultores, etcétera).

9. *La separación de los comunistas del gobierno acentúa la crisis de identidad*; en efecto, afecta a la vez la imagen general del PCF (y de su líder), la percepción del lugar que ocupa en el tablero político y la división de sus simpatizantes. En septiembre de 1984, el PCF bate su récord absoluto de impopularidad, con solamente un 14% de "buena opinión"; por otra parte, la salida del gobierno de los ministros comunistas suscita en julio, entre los simpatizantes, un 80% de descontentos, mientras un 51% declara que "no es buena cosa" y que, en septiembre, un 31% censura todavía el hecho de haberse separado del gobierno. En el seno de la opinión comunista, la oposición al secretario general, G. Marchais, llega a desear su reemplazo en un 31%, contra un 44% de partidarios y un 25% "sin opinión". En fin, el lugar del PCF en el tablero político, o sea el determinar si forma parte de la mayoría parlamentaria o si ha pasado a la oposición, plantea un verdadero problema de identidad a sus simpatizantes: un 55% de ellos estimaban, en agosto, que "formaba parte de la mayoría, junto con el Partido Socialista", mientras que un 33% consideraba que pertenecía a la oposición.

10. En fin, *debe subrayarse la disminución, al menos provisional, de la alteridad*, del sentimiento de ser "otro", de los simpatizantes comunistas respecto del sistema político. Excluidos durante décadas del juego institucional, tres meses antes de las elecciones de 1981 solamente un 20% de los comunistas "tenían confianza en las instituciones de la V República" y un 28% "tenía confianza en las leyes": dieciocho meses más tarde, las proporciones subieron al 72% y al 68%, respectivamente. El sentimiento de ser diferente, de ser "otro", tiende claramente a desvanecerse —destacan los autores—.

· Monique LIONS

FAURE, Guy, "Le patronat japonais", *Pouvoirs*, París, núm. 35, 1985, pp. 109-120.

La alianza de los poderes político y económico constituye uno de los temas más debatidos en los estudios políticos sobre Japón. ¿Quién go-

bierta realmente en este país?, la pregunta suscita una controversia sin fin, no solamente en Japón, sino también en el extranjero. A principios de los años setenta, la misma prensa nipona popularizó la idea de una "colusión institucional", entre los diferentes poderes, es decir la existencia de un triunvirato formado por el Partido liberal demócrata (PLD) —los conservadores están en el poder desde 1947—, la alta administración y el mundo de los negocios. De hecho, la época del "fuerte crecimiento", antes de la crisis del petróleo, ha sido, en la historia del país, un periodo caracterizado por la cohesión de las políticas y de las estrategias de los círculos dirigentes. Sin embargo, comunión de intereses y cohesión de las políticas no significan confusión de poderes.

El autor se propone estudiar uno de "los actores de la vida política japonesa", el patronato, bajo tres aspectos: organización y especificidad de su papel, sus relaciones e interacciones con los demás grupos de *décideurs* ("decisores"), y, en fin, sus problemas actuales.

### I. Anatomía de las organizaciones patronales

1. *Los orígenes.* Al sistema económico muy rígido de la época Tokugawa (1603-1868), iba a suceder, a principios de la era Meiji (1868), un periodo de trastornos económicos del que iba a emerger una nueva "clase" de empresarios, pertenecientes en gran parte a la clase de los *samurais*. Durante años, el Estado fue "el gran empresario del país"; de ahí que no se distinguían claramente las funciones de hombre político, de alto funcionario y de empresario. Para remediar esta censurable simbiosis, el Estado empezó a confiar sus empresas a hombres competentes, y suscitó la creación de organismos que agruparan a los jefes de empresas: 1877, una red de Cámaras de Comercio e Industria; 1900, ley sobre las asociaciones industriales; y, en 1916, creación del Club industrial. En esta época fue cuando empezó a hablarse del *Zaikai* o grupo de presión del mundo de los negocios. A partir de 1926, las tendencias fascizantes y el ultramilitarismo del poder transtomaron las organizaciones patronales y sindicales en correas de transmisión de las directivas gubernamentales —pese a la tímida oposición de una fracción del patronato—. Durante la ocupación norteamericana, el *Zaikai*, considerado como cómplice de la oligarquía militar en el poder, sufrió una purga de más de 3 600 patrones entre los más destacados.

2. *Hoy en día, el término Zaikai* designa a hombres y organizaciones. Éstas son cuatro, y cada una desempeña un papel diferente y complementario:

- la Federación Nacional de Organizaciones Económicas o *Keidanren*,
- la Cámara de Comercio e Industria de Japón o *Nissho*,
- la Federación Japonesa de Asociaciones de Empleadores *Nikkeiren*, y
- el Comité Japonés para el Desarrollo Económico o *Keizai Doyukai*.

Su misión es la de presentar el punto de vista de la comunidad de los negocios en su conjunto, y no los intereses particulares de ciertas ramas de la actividad —misión que pertenece a las asociaciones industriales o *Gyokai*—. Cada una de estas organizaciones tiene su especificidad y sus actividades corresponden a una división del trabajo más que a una competición entre grupos rivales.

El *Keidanren*, creado en agosto de 1946, ha sido el primer comité de enlace de los jefes de empresas; su objetivo era volver a crear en el seno del mundo de los negocios un “consenso” y una movilización general de los empresarios, pues se trataba de reconstruir el país. Hoy en día, es el órgano político del patronato, y su principal misión consiste en aconsejar al gobierno sobre las grandes orientaciones nacionales. Persegue tres objetivos: a) funcionar como tribuna del mundo de los negocios respecto de los grandes problemas, tanto domésticos como internacionales; b) promover cooperación e intercambios con homólogos del extranjero, y c) velar por la imagen del patronato, es decir funcionar como oficina de relaciones públicas para el conjunto de la esfera de los negocios. Para llevar a cabo sus misiones, el *Keidanren* dispone del apoyo de sus miembros, 118 asociaciones industriales nacionales y 845 grandes empresas.

El *Keizai Doyukai*, o Comité para el desarrollo económico, ha sido creado en abril de 1946 por jóvenes *managers* que buscaban perspectivas nuevas para la economía nacional. Hoy en día, desempeña el papel de “órgano de reflexión” del patronato en su aspecto más innovador. Cuenta 1 030 miembros, todos funcionarios empresariales de grado superior o jefes de grandes empresas. El *Keizai* anima varios comités y numerosos grupos de trabajo en dominios muy diversos.

La Federación de Empleadores Japoneses, o *Nikkeiren*, nacida en 1948, fue creada para ayudar a los patrones a enfrentarse con los sindicatos obreros muy activos en la época, en un contexto agitado de reivindicaciones sociales y de huelgas en serie. Hoy en día, sus misiones consisten en asegurar la “paz industrial” e incrementar la productividad. Agrupa unas 31 000 empresas que representan once millones de traba-

jadores, o sea la tercera parte de los asalariados japoneses. Sin duda alguna, el *Nikkeiren* es la más potente y unificada de las cuatro grandes centrales patronales, y —señala el autor— “se dice que es bastante influente como para dictar al gobierno sus preferencias respecto de la designación del nuevo primer ministro, y hasta de sus directores generales y jefes de departamentos”. Por otra parte, la Federación financia un gran cotidiano nacional, una cadena de televisión y una emisora de radio.

La *Nissho*, o Cámara de Comercio e Industria de Japón, es la organización más antigua (1922) y más importante respecto de los efectivos: 418 cámaras de comercio locales que reúnen a 1 200 000 miembros (sociedades industriales o comerciales de más de veinte empleados). La *Nissho* asegura a la vez la defensa de los intereses regionales y del conjunto de las pequeñas y medianas empresas. Como el *Keidanren*, posee sus comités, e interviene también en la elaboración de la política económica gubernamental.

## II. La concertación Estado-empresas: redes oficiales e informales

1. *Las redes oficiales.* Se ha hablado mucho del “consenso económico” en Japón, sin preocuparse por estudiar realmente el fenómeno. Frecuente, “el consenso —estima el autor— no es sino el resultado de una tarea compleja de armonía de las opiniones y de erosión de las oposiciones. Dicho de otro modo, el principio del consenso económico entre los grandes *décideurs* económicos del sector público y del privado se parece bastante al concepto de ‘economía concertada’, elaborado por los tecnócratas franceses”. Las divergencias y los conflictos no desaparecen, sino que son canalizados y contenidos por una amplia red de concertación que vincula entre sí: empresas-asociaciones-federaciones-administración-gobierno. La parte emergida del tejido —prosigue el autor— corresponde a una red institucional, materializada por un gran número de comités, comisiones y consejos consultivos que reúnen periódicamente a patrones, altos funcionarios y especialistas para debatir los planes del gobierno y anticipar las necesidades políticas.

2. *Las redes informales.* Parelamente a este tipo de concertación abierta, existen otros circuitos, más discretos por ser establecidos en una base informal. Así es como, por esta vía, el *Zaikai* paga contribuciones al partido en el poder, el Partido liberal demócrata —lo que es un medio eficaz para influir en el gobierno—. Por otra parte, el dinero no es el único vínculo que hay entre el *Zaikai* y el gobierno: existe también una movilidad del personal entre estos dos centros de poder. En

efecto, son muchos los funcionarios que empiezan una segunda carrera en la industria y las asociaciones industriales. Por otra parte, las relaciones personales entre *décideurs* son muy importantes y determinan el apoyo del *Zaikai*, como lo demuestran numerosos episodios de la vida gubernamental.

### III. *Leadership* y *gerontocracia*

Japón debe resolver tres problemas mayores que son comunes al mundo industrial: a) estimular nuevamente la actividad económica y controlar la inflación; b) resolver de manera durable el problema del abastecimiento de energía y de materias primas, *al efectuar una reorganización fundamental de su industria*; y, c) luchar contra el proteccionismo nacido de los desequilibrios comerciales entre Japón y sus *partenaires* económicos.

A estos problemas, debe añadirse tres más, específicos del *Zaikai* y de la situación del país: a) la seguridad y la cuestión de un eventual rearmamento, con el subsecuente desarrollo de una industria armamentista; b) la ausencia de un verdadero *leadership* político; y, c) en fin, un problema interno del *Zaikai*, *el de la gerontocracia*.

En efecto, muchos jefes de empresas o de imperios que asumen puestos esenciales, son mayores de ochenta años —lo que no deja de suscitar crisis de sucesión, como ocurrió con el deceso, a los ochenta y cuatro años, de Sigheo Nagano, del *Nissho*—. Más grave aún es el hecho de que esos gerontócratas son, a menudo, los representantes de las industrias pesadas y químicas, hoy en día sin gran prosperidad o en crisis. Como es lógico, estos dirigentes demuestran poco entusiasmo para acelerar el proceso de reestructuración industrial. De ahí —destaca el autor— que “la regeneración de la planta industrial japonesa solamente será posible con el rejuvenecimiento de los estados mayores de las organizaciones patronales”.

Dra. Monique LIONS

GAUDEMT, Jean, “Le Vatican, pouvoir politique et autorité religieuse”, *Pouvoirs*, París, núm. 17, 1981, pp. 51-60.

Después de la toma de Roma en 1870, el rey Víctor Manuel II —creador de la unidad italiana— hizo votar por el Parlamento la “ley de



garantías" (5 de diciembre de 1870), mediante la que "aseguraba al papa Pío IX) la plena independencia y una soberanía personal, necesaria para el ejercicio de su autoridad espiritual".

Pero ni Pío IX ni sus sucesores aceptaron la ley de garantías; y, durante unos sesenta años, desde el refugio del Vaticano, del que se negaba a salir, el papado ejercerá su misión sin disponer de un Estado soberano. Sin embargo desde León XIII hasta Pío XI, el lugar ocupado por la Santa Sede, sus declaraciones e intervenciones han demostrado claramente que su autoridad no se asentaba únicamente en la soberanía política —que reaparecerá con los acuerdos de Letrán, en 1929—.

El autor se propone examinar el doble aspecto del poder político y de la autoridad religiosa que ejerce el Vaticano.

### *I. El poder político de la Santa Sede*

Los Acuerdos de Letrán —firmados el 11 de febrero de 1929 por el cardenal secretario de Estado, Gasparri, y el jefe del gobierno italiano, Mussolini, constan de dos actas distintas: "un tratado sobre la Santa Sede e Italia" y un "concordato" entre las mismas partes. El primer documento, el tratado, que se propone "asegurar a la Santa Sede... la absoluta independencia necesaria para el cumplimiento de su alta misión en el mundo", se refiere directamente al poder político.

En efecto, Italia reconoce "la plena propiedad, el poder exclusivo y absoluto y la jurisdicción soberana de la Santa Sede" sobre la Ciudad del Vaticano, así como "la soberanía en el dominio internacional como atributo inherente de su naturaleza, conforme a la tradición y a las exigencias de su misión en el mundo". A la primacía espiritual del pastor supremo de la Iglesia católica se añade, pues, la soberanía de un jefe de Estado; ésta le garantiza la "verdadera independencia" que —afirman los canonistas— le pertenece "por derecho divino".

Esta soberanía internacional caracteriza la situación particular de la Ciudad del Vaticano, enclavada en el territorio italiano, e implica: libertad de relaciones y de comunicaciones con los demás Estados, protección a la persona del sumo pontífice, reconocimiento de sujetos dependientes de la soberanía de la Santa Sede, inmunidades de las personas y de los bienes, derecho de embajada, etcétera. Dotado de un territorio (44 hectáreas aproximadamente), con su población, reconocido por la comunidad internacional, el Estado del Vaticano tiene plena soberanía, como la subrayó con fuerza Pío XI: "...el sumo pontífice, soberano del Estado de la Ciudad del Vaticano, tiene la plenitud de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial".

En 1978, este pequeño Estado contaba 383 habitantes: 29 cardenales, 173 diplomáticos enviados en misión en el mundo entero, 34 preladados, 4 religiosas, 89 guardias suizos y 54 laicos. Por otra parte, el Vaticano posee su periódico, su correo y sus timbres, y la radio vaticana emite en 30 lenguas. La Ciudad tiene su estructura gubernamental y administrativa: congregaciones, secretariados, consejos y comisiones, tribunales, y, sobre todo, la Secretaría de Estado que encabeza toda la actividad y la vida de la Santa Sede.

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial y, principalmente, desde hace unos veinte años, se han intensificado singularmente las relaciones diplomáticas entre el Vaticano y los Estados. En 1962, la Santa Sede tenía relaciones diplomáticas con 50 Estados y disponía de 17 delegados apostólicos en 22 países. En la mayor parte de los Estados socialistas, Roma no está representada; pero Cuba y Yugoslavia acogen un pronuncio y tienen sus embajadas cerca de la Santa Sede.

El Estado de la Ciudad del Vaticano también está representado en las organizaciones internacionales. Tiene "observadores permanentes" (ONU, OMS, FAO, UNESCO, ONUDI, etcétera), delegados (Agencia Internacional de la Energía Atómica, Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado), y "enviados especiales" (Consejo de Europa). Es miembro de organizaciones internacionales gubernamentales como la Unión Postal Universal, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el "Intelsat"; también lo es de organizaciones internacionales no gubernamentales en los dominios científicos, artísticos, médicos, etcétera. Por otra parte, la participación de la Santa Sede no es de pura forma, sino que, al contrario, sus representantes son muy activos en todos los organismos.

Precisa destacar que, aun cuando actúa como potencia perteneciente a la comunidad internacional, la Santa Sede, por el carácter religioso del papado, se encuentra en una situación particular. "Poder político sin duda alguna —destaca el autor—, pero que cuenta por su prestigio y no por su fuerza, y que la autoridad religiosa eclipsa un poco".

## II. *La autoridad religiosa de la Santa Sede*

Ésta es lo esencial, como lo asentaba formalmente el Tratado de Letrán. En efecto, Italia ha reconocido la soberanía de la Santa Sede sobre la ciudad vaticana para permitirle cumplir "su alta misión en el mundo". Esta expresión voluntariamente vaga deja transparentar que el pequeño Estado tiene fines diferentes de los de las potencias temporales. Si bien el Estado vaticano prolonga una tradición milenaria, es

evidente sin embargo que la autoridad mundial del papago procede de otra fuente. Por el mismo hecho de su eclipse temporario y de la restauración de su poder político, la autoridad de la Santa Sede es, ante todo, la de un pastor al servicio de los hombres. ¿A qué puede atribuirse el brillo de esta autoridad?

Recordemos —escribe el autor— que la primacía romana no está interpretada de la misma manera por todos los cristianos y que el papa no es, para todos ellos, la instancia religiosa suprema. Ahora bien, la autoridad de sus mensajes se extiende más allá de la sola comunidad católica. “Es, pues, en el mérito de los hombres y en el alcance de sus intervenciones donde radican los motivos profundos de esta autoridad”.

La lista es larga de los grandes pontífices —Edad Media, Renacimiento y Edad Moderna— que rivalizaban con los príncipes de su época, cuando el poder político se mezclaba estrechamente con la acción pastoral. Al contrario, desde hace unos treinta años, de Pío XI a Juan Pablo II, sin apoyarse en un poder político, los papas, cada uno con su estilo propio, han ejercido una excepcional autoridad moral, y hasta una verdadera fascinación —estima el autor.

Apoyada por su carisma personal, la autoridad de los pontífices se ha ampliado a través de las encíclicas. Desde hace dos o tres décadas el papado ha seguido la vía trazada por la encíclica *Rerum Novarum* (1891), en la que León XIII recordaba las exigencias de la vida social, y cuyo alcance pasaba del marco de la sola comunidad católica. Con el mismo enfoque, Juan XXIII, en la encíclica *Mater et Magistra* (1961) trataba de los problemas económicos y de la cuestión social. La amplitud de las perspectivas se proyectaba más allá de la comunidad cristiana, y las invitaciones hechas a los Estados iban más allá del dominio religioso. *Pacem in Terris* (1963) estaba dirigida muy oficialmente “a todos los hombres de buena voluntad”. El fenómeno es idéntico con *Populorum Progressio* de Pablo VI (1967), consagrada al desarrollo integral del hombre en una civilización dominada por la técnica.

La dignidad del hombre y el respeto a sus derechos es la preocupación constante de los mensajes de Juan Pablo II. Estos temas dominan el discurso de Puebla (enero de 1979), el de la ONU (octubre de 1979), así como los mensajes dirigidos a fines de 1979 a los dos presidentes de la Comisión y de la Corte Europea de los derechos del hombre; y la lista de estas intervenciones no ha dejado de alargarse.

Las injusticias sociales, la cruel desigualdad de las condiciones de vida según los países, los derechos sagrados de la persona humana, el comercio de las armas y los atentados continuos contra la paz son proble-

mas mayores que los mensajes papales abordan con una insistencia incansable.

Sin embargo, no todos estos mensajes han sido bien acogidos; basta con recordar las discusiones que suscitó la encíclica *Humanae Vitae* (1968). Pero, estos debates subrayan la importancia dada a las directivas pontificias. En realidad, los temas que tratan ponen en tela de juicio opciones fundamentales que rigen la vida de cada uno de nosotros. Así es como la Santa Sede, sin gran potencia política, se afirma cada día más en la vida política.

Para dirigirse tanto a creyentes de otra fe y a los agnósticos, como a los que reconocen su jurisdicción, el papado aborda temas que interesan a toda la humanidad, sin por ello pasar en silencio “la misión religiosa de carácter universal que lo obliga... a velar por el progreso de las grandes causas que son la paz y la justicia social”.

La idea que fundamenta todas las intervenciones papales es la que ya afirmaba Juan XXIII en *Pacem in Terris*: “El orden propio de las comunidades humanas es de esencia moral” —paradoja en un mundo dominado por la fuerza y obsesionado por los constreñimientos económicos.

Este resumen sumario de los dominios de intervención de la Santa Sede —concluye el autor— pone de relieve su naturaleza singular. En efecto, permite comprender cómo el debilitamiento del poder temporal, reducido a un territorio simbólico, se acompaña de un desarrollo considerable de las relaciones diplomáticas del papado y de un brillo internacional que afirma su excepcional autoridad.

Monique LIONS

HIGUCHI, Yoichi, “Un grand paradoxe ou la notion d’“Occident” dans les problèmes constitutionnels actuels”, *Pouvoirs*, París, núm. 35, 1985, pp. 23-33.

¿Existe en Japón un verdadero arraigo de la democracia liberal? ¿O bien, debe aceptarse la tesis de que, en ese archipiélago del Extremo Oriente, la Constitución de 1946 ha sido otorgada y hasta dictada por las fuerzas de ocupación norteamericanas?

Después de delinear el problema, el autor —profesor de la Universidad de Tokio— se propone examinar la historia de los comportamientos japoneses para con el “Occidente”, y señalar en fin las perspectivas del constitucionalismo japonés.

## I. *El problema*

Sin duda —destaca el autor—, la Constitución de 1946 “ha sido introducida con la intervención del estado mayor del general McArthur contra la oposición de los dirigentes conservadores japoneses de la época”. Pero, precisa subrayar que “no ha sido impuesta contra la opinión pública ni contra las aspiraciones profundas que el pueblo nipón conservaba a través de la historia”, desde la era Meiji y con la Carta de 1889 que pusieron fin al Japón feudal y abrieron el país a la influencia del Occidente.

La Constitución de 1946 tiene ya cuarenta años; sin ninguna modificación ni adición, sigue siendo la ley fundamental que ha favorecido el desarrollo económico, político y social de la sociedad japonesa. De ahí que podría estimarse que la carta de 1946 “se ha arraigado definitivamente en Japón”. De hecho —pese a un movimiento revisionista, poco exitoso hasta ahora y de carácter reaccionario, que aspira a restablecer valores de otras épocas—, la Constitución es aceptada cada día más por el pueblo. Sin embargo, el autor estima oportuno señalar dos “paradojas constitucionales”.

Por una parte, el Partido liberal demócrata, partido conservador, partido dominante, en el poder desde 1947, “nunca se ha adherido enteramente a la Constitución”. Pero, si bien el actual primer ministro, Nakasone, subraya de vez en cuando la necesidad de poner en tela de juicio “el tabú constitucional” en cambio, durante su campaña electoral de 1983, no ha propuesto ningún programa revisionista.

La segunda paradoja es que los revisionistas condenan con fuerza la Constitución como “made in USA”. Sin embargo, esta tesis no ha nacido de un espíritu de revancha nacionalista —en efecto, los revisionistas aprueban sin reserva la política norteamericana que tiende al fortalecimiento militar de Japón, bajo la tutela estadounidense—, sino que refleja “la nostalgia de los valores tradicionales”: ante todo, el movimiento revisionista se esfuerza en resucitar y honrar mentalidades y actitudes del pasado, que celebraban la grandeza del universo nipón, sus costumbres y su filosofía, en una palabra, su *Weltanschauung*. De ahí que la crítica “made in USA” no traduce el resentimiento de la derrota militar de 1945, sino “un profundo desprecio para todo lo que es individualista, y, en consecuencia, para la civilización occidental” —subraya el autor—. Es, pues, el antagonismo profundo de dos filosofías opuestas el que domina el combate entre constitucionalistas y revisionistas.

## II. La historia

En efecto, Japón ha sido dividido entre dos actitudes opuestas frente al Occidente, desde los años de 1860 hasta su adhesión al principio universalista del constitucionalismo moderno, con la carta de 1946. Son cuatro las grandes etapas de la historia constitucional japonesa.

En el primer periodo, 1870-1890, "el constitucionalismo japonés se buscaba a sí mismo". Frente a las presiones de las potencias occidentales en plena expansión, Japón no pudo optar: tuvo que modernizarse, es decir occidentalizarse económica y militarmente. Pero, esta occidentalización tenía que manifestarse *también* en la vida intelectual y cultural, y, en consecuencia, en la esfera política y social. En efecto, en el edicto imperial de 1876 cristalizaron los dos elementos que no dejarán de inspirar toda la historia constitucional japonesa hasta hoy en día: el soberano encomendaba al Consejo Imperial la elaboración de un proyecto de constitución que tomare en cuenta *a la vez* "la especificidad del Estado japonés" y "los derechos del Occidente". En 1878, el referido Consejo optó claramente por la idea de un constitucionalismo moderno que favoreciera el desarrollo de Japón, a ejemplo de "todos los países ilustrados y prósperos" que lo adoptaron.

En 1889, con la promulgación de la carta imperial, Japón se dotó de un constitucionalismo que, por no ser "auténticamente liberal", podía calificarse como "constitucionalismo aparente". De hecho, "la especificidad del Estado japonés" había derrotado sin mal la influencia de "los derechos occidentales".

Después de 1889, sin embargo, la pugna entre las dos tendencias se manifiesta en el dominio de la interpretación de la carta, "fuertemente autoritaria" pero "con cierta dosis de constitucionalismo". Así es como empezó el tercer periodo, durante el que Japón flotaba entre las dos corrientes relativas a la interpretación constitucional. Bajo la influencia del gran constitucionalista Minobe, la tendencia liberal pareció ganar terreno en 1924, al establecerse la práctica del gobierno responsable ante la cámara baja. Pero otra corriente, con Hozumi y Uesugi, sostenía que debían descartarse la doctrina y los ejemplos constitucionales de origen occidental, pues la carta nipona reflejaba "la creencia milenaria propia de la nación". En este contexto, la influencia de Minobe no durará más allá de 1935, cuando la extrema derecha logrará excluirlo de la cámara alta, y cuando el gobierno prohibirá su tesis liberal "demasiado influida por las doctrinas occidentales y que se atrevía a poner en tela de juicio el carácter sagrado del Imperio de Japón". ¡El ultranacionalismo había triunfado! En 1937 estalló el conflicto sino-japo-

nés y, cuatro años después, con el ataque de Pearl Harbor, el país se precipitó en la Segunda Guerra Mundial.

El cuarto periodo se abre con la Constitución de 1946 que se adhiere expresamente a los valores del constitucionalismo occidental y abandona el principio místico propio de la nación, al calificar el constitucionalismo moderno como "principio universalista del ser humano". En efecto, la ley fundamental reúne filosofía y experiencias constitucionales propiamente occidentales: derechos inalienables del hombre, reglamentación constitucional de la paz mundial, responsabilidad del gobierno ante el parlamento, y, en fin, introducción de un control de la constitucionalidad inspirado en el sistema norteamericano.

En torno a este carácter occidental y universalista es precisamente donde se entabla "la batalla latente" entre proconstitucionalistas y anticonstitucionalistas en Japón. ¿Cuáles son, pues, las perspectivas?

### III. *Las perspectivas*

La experiencia constitucional japonesa debe analizarse como una extensión del constitucionalismo en el mundo extraoccidental, extensión que tiene no solamente un valor cuantitativo, sino sobre todo cualitativo: dar un carácter verdaderamente universal al constitucionalismo occidental.

En este sentido, el balance provisional del reto constitucional de Japón es globalmente positivo —estima el autor—. En efecto, lo es porque, desde hace 40 años, los japoneses han vivido la Constitución de 1946 respecto de un punto esencial: la emancipación de lo que es "privado". La transformación es tanto más notable cuanto que el país sufrió entre 1935 y 1945 una teocracia mística y muy militarista que, en nombre de lo sacrosanto "público", borró hasta la más modesta huella de liberalismo.

Pero —subraya el autor—, la emancipación de lo "privado" no es necesariamente la del individuo. En efecto, la sociedad japonesa de hoy en día es una sociedad igualitaria, mas *no* una sociedad individualista. Sin duda alguna, una democracia igualitaria se ha arraigado sólidamente en Japón, pero *no el individualismo*. Este fenómeno es, pues, notable: igualdad sí, individualismo no. En este dominio, los autores japoneses están divididos en dos corrientes.

Conforme a la primera, si bien desde hace más de un siglo la falta de individualismo ha sido una "obsesión" para los intelectuales japoneses, en cambio hoy en día, es preciso liberarse de esta obsesión y des-

cubrir la virtud de cierto "comunitarismo", muy apreciado por los japoneses.

En la segunda perspectiva, en cambio, encontramos la apología del "individualismo flexible" del dramaturgo Masakazu Yamazaki. A diferencia de la primera corriente, no rechaza el individualismo en sí, sino la noción del individualismo que correspondía a las sociedades occidentales industriales o de producción de los siglos XVIII-XIX, y propone otro concepto del individuo, más flexible y susceptible de adaptarse a la sociedad postindustrial o de consumo. Este nuevo concepto supone, por parte del individuo, cierto desistimiento que le permita "estar en armonía" con sus semejantes.

Pero —interroga el autor—, "¿puede existir un concepto del individuo que no sea "rígido"?". He aquí un tema de reflexión.

### *Conclusión:*

Esforzarse por alcanzar el Occidente para ser verdaderamente individualista, precisamente cuando este mismo Occidente padece menos un exceso de individualismo que una creencia en el individuo, es una tarea sumamente difícil para un pueblo extraoccidental. Pero —concluye el autor— "el llevarla a cabo sería mucho más noble que el persistir en alcanzar y superar al Occidente, para edificar una potencia económica y, *a fortiori*, militar.

Monique LIONS

JUILLARD, Patrick, "Le mythe de la stabilité constitutionnelle aux Etats-Unis", *Pouvoirs*, París, núm. 29, 1984, pp. 5-20.

La confusión entre la longevidad constitucional y la estabilidad constitucional es una de las más arraigadas que existen; además, en este dominio, longevidad y estabilidad parecen excluirse. Una Constitución no puede durar si no puede aguantar, es decir, superar las crisis inevitables en toda sociedad política.

La Constitución de Estados Unidos, adoptada el 27 de septiembre de 1787, se acerca a su segundo centenario. Decana indiscutida de las cartas modernas, ha durado mucho y ha aguantado mucho. En efecto, a lo largo de dos siglos, hubo muchos cambios y muchas perturbaciones para una sola Constitución. He aquí, quizá, un milagro constitucional



que no procede de que el sistema haya evolucionado, sino de que haya evolucionado sin ruptura aparente. Recordemos que "frente a todo el ruido y a todo el furor" que refleja su historia nacional, la Unión Americana sigue siendo el Estado de derecho por excelencia.

Lo sorprendente es que un solo y mismo texto constitucional haya podido absorber y reabsorber evoluciones y revoluciones, conflagraciones y deflagraciones. Pero —interroga el autor—, ¿no habrá cambiado de alma, si no de cuerpo?, ¿se trata verdaderamente de un solo y mismo texto constitucional? Ciertamente, sea la Constitución federal o sea la Constitución de un Estado, estos documentos "no son mármoles de Praxiteles, inmutables en su eternidad. La preferencia norteamericana es evolucionista. Pero, ¿no hace de la estabilidad constitucional una verdadera mitología?"

### I. *Metamorfosis de la Constitución federal*

La longevidad de la Constitución norteamericana se explica y se justifica; pues esta longevidad debe analizarse como la intangibilidad de la evoltura formal, y no como la intangibilidad de las reglas materiales. Tanto la revisión constitucional como la interpretación jurisprudencial explican la mutabilidad de las reglas substanciales.

1. *La revisión constitucional.* Los mecanismos de la revisión constitucional han permitido incorporar a la Constitución 26 enmiendas en menos de dos siglos —y una vigésimaséptima, ya adoptada, está sometida a la aprobación de las asambleas locales—. Es preciso subrayar, ante todo, la extrema importancia, tanto política como jurídica, que revisten estas enmiendas para la economía general del sistema constitucional.

El autor se propone examinar las tres categorías —clásicas— de reglas materiales que figuran en el texto constitucional.

a) Las reglas relativas a la repartición de las competencias entre el gobierno federal y los estados miembros reflejan el respeto a los principios del dualismo jurídico que la X enmienda (1789) erigió en dogma constitucional. Sin embargo, desde fines de la guerra civil, la autonomía de los Estados federados empezará a sufrir graves limitaciones: ya no podrán usar sus poderes propios con el fin de privar de sus derechos legítimos al ciudadano, fuera el que fuera (1868); por su parte, la XVIII enmienda (1919) da competencia al gobierno federal para reglamentar el comercio de bebidas espirituosas en todo el territorio de la Unión —atribución que oficializa la existencia de un mercado común nacional. Estas dos enmiendas, entre otras, minan las bases ju-

rídicas de la repartición de las competencias, tal como la habían concebido los padres fundadores; en efecto, reducen los poderes de policía de los estados y extienden las competencias económicas del Estado federal más allá de sus límites naturales.

b) Las modificaciones a las disposiciones relativas a la organización y al funcionamiento de los poderes federales han tendido a moralizar y a reforzar tanto la institución congresional como la presidencial. Así las enmiendas tendentes a mejorar los mecanismos de la democracia representativa, como las XVII (1913), XII y XXIII (1804 y 1961, respectivamente), etcétera. Se trata de reformas determinantes que aseguran la legitimidad y la continuidad constitucionales y que preservan la igualdad entre poderes públicos.

c) Las reglas relativas a la definición y a la protección de los derechos fundamentales de la persona humana dan a las enmiendas sus verdaderas dimensiones y su importancia esencial. Sin las enmiendas I a X (1789-1791), que configuran el llamado *Bill of Rights*, no hubiera habido Constitución norteamericana, pues varios estados (Massachusetts, Virginia, etcétera) demostraban poco entusiasmo para ratificar un documento desprovisto de esta parte fundamental. Citemos, entre muchas otras, las XIX (1920), XXIV (1964) y XXVI (1971) enmiendas que dieron al derecho de sufragio el contenido democrático que es el suyo hoy en día. En resumidas palabras, las veintiséis enmiendas esbozan amplias evoluciones y bosquejan una finsonomía constitucional bastante alejada de la que habían trazado los padres fundadores.

2. *La interpretación jurisprudencial* desempeña un papel a la vez considerable e insustituible en la evolución constitucional. Es bien conocida la serie de medios de que dispone la Corte Suprema para cumplir su misión. Pero, precisa recordar, por una parte, que la Corte es un órgano jurisdiccional y que, en consecuencia, solamente puede aplicar o no aplicar una ley cuando estime que es inconstitucional, como principio de solución en un litigio; por otra parte, la Corte se encuentra, de hecho si no de derecho, en una situación de desigualdad, y hasta de inferioridad, respecto de los poderes elegidos (congreso y presidente).

Sin embargo, la Corte dispone de dos armas eficaces. La primera es el poder que deriva de la Cláusula de Supremacía, de negarse a hacer justicia a la Constitución o a la ley de un estado miembro, por ser contraria a la Constitución federal (entre 1789 y 1980, 936 leyes locales han sido declaradas inconstitucionales). La segunda arma es el poder que deriva de la jurisprudencia *Marbury v. Madison*, de negarse a hacer justicia a la ley federal, por ser contraria a la norma federal su-

perior, es decir, a la Constitución de la Unión (entre 1789 y 1980, 105 leyes federales han sido declaradas inconstitucionales).

La Corte ha utilizado estos poderes en dos direcciones que constituyen los ejes de su jurisprudencia constitucional. Por otra parte, ha logrado crear un mercado común de dimensiones nacionales, fundado en la libre circulación de los factores de producción y en la libre competencia entre agentes económicos. Por otra parte, ha remediado las lagunas de la Declaración de Derechos; y puede decirse que no existen progresos de los derechos de la persona humana que no tengan su origen en una sentencia de la Corte Suprema. Citemos la protección de los derechos de los acusados y de los sentenciados, la condena de la segregación racial, la eliminación de toda previa censura, etcétera.

La interpretación jurisprudencial de la ley fundamental federal ha desempeñado pues, un papel esencial en la metamorfosis del sistema político: el esquema actual tiende fundamentalmente a asegurar el equilibrio entre la acción del Estado federal y la perennidad de los derechos individuales —dejando a un lado el esquema originario cuyo fin primero era la repartición de las competencias entre estados miembros y gobierno federal, y entre congreso y presidente—.

## II. *Seudomorfosis de las constituciones de los estados miembros*

El problema de las Constituciones de los estados federados es de naturaleza diferente. Estos textos se suceden con una cadencia rápida, y la longevidad de algunos se debe a una revisión permanente que los convierte en “una especie de *patchwork* indescifrable e ininteligible”. Por otra parte, estas cartas no se limitan a definir las normas de organización y de funcionamiento de los poderes públicos locales, sino que contienen reglas relativas a diversos dominios del derecho público y privado, que normalmente deben ser regulados por la ley ordinaria.

1. *El principio de la autonomía constitucional de los Estados.* La autonomía constitucional de los Estados miembros parece permanecer intacta, puesto que la obsolescencia de la X enmienda se manifiesta más en el dominio económico que en el político.

Pero, la célebre Cláusula de Garantía (artículo IV: “Los Estados Unidos garantizan a cada Estado miembro de esta Unión una forma republicana de gobierno”) —apunta el autor— nos lleva a matizar esta afirmación. En efecto, la Corte Suprema ha dado una interpretación definitiva de la referida cláusula: pertenece a los poderes políticos del gobierno federal, es decir al congreso y al presidente, determinar, dado el caso, que un estado miembro tiene o no una forma republicana de

gobierno. En la práctica, esta jurisprudencia, al eliminar todo control jurisdiccional, abre la puerta a la experimentación constitucional más variada —señala el autor—. De hecho, los estados han utilizado ampliamente esta facultad; y el examen de su derecho constitucional demuestra que recoge y acoge fuentes de inspiración que difieren profunda y radicalmente de la filosofía política que expresa la Constitución federal. De ahí que puede evocarse la noción de pseudomorfosis.

Así es como, con el gran movimiento de revisión constitucional de principios de este siglo (1900-1918), veintidós estados “han instilado una buena dosis de democracia directa en los instrumentos de esencia representativa”: se adoptaron la iniciativa y el referendo populares, así como la abrogación de la ley y la revocación de los funcionarios públicos mediante una votación de desconfianza del electorado.

2. *Los límites de la autonomía constitucional de los estados miembros.* Sin embargo, la autonomía constitucional de los estados conoce ciertos límites, y su naturaleza permite entender la esencia del sistema norteamericano.

En el asunto *Baker v. Carr* (1962), la Corte Suprema asentó que, en materia de contencioso electoral, las operaciones como el delineamiento de las circunstancias y el reparto de las curules, debían ser sometidas al control jurisdiccional desde el momento que dependen no de los poderes del gobierno federal, sino de los poderes del estado miembro. En efecto, para la alta jurisdicción, la intervención del juez federal es imprescindible cuando un derecho individual protegido por la Constitución federal resulta amenazado.

Aquí es donde —destaca el autor— llegamos al mismo corazón del sistema norteamericano. En resumidas palabras, las reglas relativas a la organización y al funcionamiento de los poderes constitucionales —principalmente de los poderes constitucionales de los estados miembros— nunca podrán ser sino segundas respecto de lo que constituye el fin de toda sociedad política, a saber la salvaguardia de los derechos fundamentales de la persona humana. En efecto, la autonomía constitucional de los estados nunca debe ser el vehículo jurídico que permita a la autoridad local denegar al ciudadano norteamericano el goce de sus derechos fundamentales; y cada vez que sea necesario, dicha autonomía cederá inmediatamente ante este imperativo categórico.

Monique LIONS

NATCHABA, O. F., "Bilan de la lère législature de la 3ème République togolaise", *Revue Juridique et Politique*, París, núm. 3-4, julio-diciembre, 1985, pp. 860-870.

Independiente desde 1960, después de dos golpes de Estado (1963 y 1967), tres Constituciones (1960, 1961 y 1963) y una ordenanza (14 de enero de 1967) relativa a la organización de los poderes públicos, Togo se ha dotado, el 13 de enero de 1980, de una nueva ley fundamental que crea la "3ª República Togolesa".

Esta Constitución instaura un régimen marcadamente presidencialista, caracterizado por el predominio constitucionalizado del partido único —la Reunión del Pueblo Tогоlés (RPT)— y la primacía acentuada del presidente de la República sobre los demás órganos de gobierno.

Dentro de este marco, el 29 de diciembre de 1984 se ha clausurado la primera legislatura de la 3ª República Togolesa, celebrada por la Asamblea Nacional, integrada por diputados elegidos mediante sufragio universal directo, a propuesta del partido, en diciembre de 1979.

El autor se propone hacer el balance de la actividad legislativa realizada por la cámara togolesa durante esos cinco años, así como señalar la autolimitación que la misma parece haberse impuesto en el desarrollo de su tarea.

### I. *La Asamblea Nacional cumplió con su misión de aprobar los proyectos gubernamentales*

Durante esta primera legislatura, la Asamblea ha adoptado numerosos textos de leyes —destaca el autor.

1. *Una tarea legislativa importante.* La importancia debe apreciarse en función de la situación del país en materia legislativa. En efecto en 1979 todavía, el Togo independiente no había adaptado a las realidades nacionales los textos del periodo colonial.

De 1979 a 1984, durante una serie de sesiones ordinarias y extraordinarias, la Asamblea ha examinado y adoptado 76 proyectos de leyes que conciernen todos los dominios de la vida nacional: economía, finanzas, transportes, comercio, educación, administración, justicia, etcétera.

A este respecto, notemos que el autor habla de "proyectos de leyes", término que designa clásicamente las iniciativas presentadas por el ejecutivo. El parlamento togolés no parece haber formulado proposición de ley alguna durante el referido periodo de cinco años. De ahí po-

dría concluirse que funciona como cámara de registro —papel que, además, la lógica del sistema implica.

2. *Las razones del éxito de la primera legislatura de la 3ª República.* El éxito se explica, naturalmente, por la presencia del partido único, es decir por el modo de designación de los diputados, pues “todos emanan de la Reunión del Pueblo Togolés”. Pero —advierte el autor—, existen otras razones fundamentales de este éxito.

La primera razón se encuentra en la misma Constitución, documento de 54 artículos redactados en términos precisos. En efecto, la carta encierra en un marco muy estricto las relaciones gobierno-asamblea, “poniendo fin a todo intento para regresar al parlamentarismo de las repúblicas precedentes”.

La segunda razón, probablemente la más importante, deriva del espíritu que ha caracterizado a los diputados durante la legislatura. En efecto —apunta el autor—, el presidente de la Asamblea, “hombre cuerdo, sabio, cortés y elegante”, supo realizar el consenso en la cámara, negociar las transacciones necesarias y tratar con miramientos tanto a sus colegas como al ejecutivo. Estimamos que esta tarea era ciertamente loable, pero no parecía presentar un alto grado de dificultad si evocamos el origen y la composición de la cámara togolesa, así como la disciplina férrea que reina en el partido.

## II. *La autolimitación de la Asamblea nacional*

“La Constitución confiere a la Asamblea nacional medios que le permiten desempeñar en plenitud su papel”.

Sin embargo, trátase de la iniciativa de las leyes y del dominio de la ley y del reglamento (artículos 31 y 32), del control de la acción del gobierno (artículo 23), o, en fin, de las preguntas de los diputados y de la comparación de los ministros (artículo 40, incisos 2 y 3), “el parlamento ha demostrado una extrema prudencia que puede asimilarse a una autolimitación”. ¿Cómo se ha manifestado esta prudencia, y cómo puede justificarse?

1. *Las manifestaciones de la prudencia del parlamento.* Pueden observarse en tres dominios —si bien el autor no parece sorprenderse con exceso de la verdadera inmovilidad que aflige el parlamento de Lomé.

En materia de iniciativa legislativa, “los parlamentarios togoleses nunca han usado la facultad que les otorga el artículo 31 constitucional”, es decir la de formular proposiciones de leyes. El parlamento —prosigue el autor— se ha limitado a estudiar, enmendar y adoptar los proyectos gubernamentales. Por nuestra parte, estimamos que no es de

extrañarse de esta actitud; en efecto, junto con la existencia de un partido omnipresente y omnipotente, la misma Constitución atribuye a la Asamblea un papel insignificante: dominio muy reducido asignado a la ley y arbitraje constante del Comité central de la RPT para impedir todo desbordamiento de competencia, facultad del gobierno de dictar medidas legislativas mediante ordenanzas, y, sobre todo, atribución al presidente de la República de un derecho de disolución prácticamente discrecional.

En lo concerniente al control de la acción gubernamental, “la timidez de los parlamentarios ha sido mayor aún”: durante cinco años, solamente cuatro ministros han comparecido ante la cámara. En efecto, tanto la existencia de un partido único como la supremacía del presidente de la República (también presidente del partido) explican ampliamente que el ejercicio efectivo del “control” parlamentario sobre “la gestión de los responsables políticos y administrativos” no es sino una fórmula muy teórica y una facultad enteramente virtual, sin alcance alguno y sin contenido ninguno.

Sin embargo, en un tercer dominio, en el de la defensa de sus pocas prerrogativas, y principalmente respecto de la delimitación del dominio de la ley y del reglamento, “la timidez del parlamento se ha transformado repentinamente en la firme voluntad de no ceder nada al gobierno en la materia”. Reacción tardía y localizada, pero loable. Después de señalar la sesión histórica de 21 de mayo de 1981 —una en cinco años— durante la que la Asamblea hizo frente exitosamente a la pretensión del gobierno de despojarla de la facultad de regular, mediante reglas de *carácter legislativo*, la administración de las colectividades locales, el autor concluye que “la timidez del parlamento no ha sido uniforme”. Sea lo que sea, nos preguntamos imparcialmente qué influencia podrá tener esta firmeza repentina, pero al parecer pasajera, sobre el destino de la Asamblea togolesa?

2. *Las tentativas de justificación de la autolimitación de la Asamblea Nacional.* Se encuentran a la vez en el terreno de las razones técnicas y de las razones políticas.

a) *Las razones técnicas son poco determinantes* —estima el autor—. Hoy en día, la eficacia del trabajo parlamentario depende en parte de la infraestructura técnica de que dispongan los diputados, pues, ciertamente, los expedientes sometidos a su examen son más y más complejos cada día. Por ejemplo, a menudo, los parlamentarios, a falta de medios idóneos, no pueden opinar sobre el proyecto de presupuesto que les transmite el gobierno; y el problema es el mismo a nivel de las diferentes comisiones permanentes. Para remediar esta ausencia de ins-

trumentos técnicos, es necesario dotar a la Asamblea de una infraestructura susceptible de informarla y de documentarla, para que los debates sean verdaderamente constructivos y útiles.

b) Los motivos políticos explican en gran parte la autolimitación del parlamento. La misma historia constitucional nacional proporciona la primera explicación. Después de dos tentativas sin éxito (1ª y 2ª repúblicas), Togo vivió bajo un régimen de excepción de 1967 a 1979, o sea durante doce años. “La imagen poco halagadora del diputado del pasado” vive todavía en la memoria colectiva. Era, pues, necesario —destácase— que el parlamento de la 3ª República demostrara, con su “nuevo estilo” que la ruptura era total con la época anterior.

En segundo lugar, numerosos observadores consideraron que la intervención del partido en la selección de los diputados explica la autolimitación de la Asamblea. Por su parte, el profesor Gonidec estima que, finalmente, las condiciones extralegales son las que determinan la decisión del partido, lo que no deja de originar “una penetración del aparato del partido en la Asamblea Nacional”. La penetración es tanto más total cuanto que *todos los parlamentarios* son miembros de derecho del Consejo nacional, “instancia suprema del partido entre dos congresos”.

Así es como —nos dice el autor— “el espíritu de las instituciones de la 3ª República, salvo revisión constitucional, no puede favorecer la existencia de una asamblea de tipo clásico”. Además —prosigue—, la Asamblea ha entendido perfectamente su papel y lo ha desempeñado con honor y dignidad. En realidad, no le quedaba alternativa.

### Conclusión

“El espíritu de nuestras instituciones y la historia política del país explican la inercia aparente y la falta de dinamismo del diputado togolés... , pero el regreso a una vida institucional normal es una etapa necesaria”.

Ciertamente. Siempre que esta etapa no engendre un *modus vivendi* jurídico y político que acabe por considerarse como un aspecto específicamente local, pero al fin ortodoxo, de la democracia.

Monique LIONS



RACZ, Georges, "L'introduction du contrôle constitutionnel des normes juridiques en Hongrie", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, núm. 1, enero-marzo, 1985, pp. 136-140.

Desde hace varios siglos, el sistema jurídico de Hungría ha venido desarrollándose de manera independiente. En efecto, la recepción del derecho romano nunca tuvo lugar, y el régimen feudal occidental le ha quedado siempre extraño. Hoy en día aún se encuentran en la legislación húngara algunos rasgos que son desconocidos en los sistemas de los demás países socialistas.

Hace unos años, en 1983, se ha creado en Hungría un "Consejo de Derecho Constitucional" —institución también desconocida en los Estados del bloque socialista, excepto en Yugoslavia—. Nunca antes había existido semejante organismo en Hungría, si bien funcionó, de 1986 hasta 1949, una Corte Suprema administrativa que presentaba cierto parecido con el Consejo de Estado francés.

### *I. Creación y competencia del Consejo de Derecho Constitucional*

1. *Creación.* La ley número II, de 27 de diciembre de 1988, completa la Constitución de la República Popular Húngara, de 1949, al instituir el Consejo de Derecho Constitucional.

En su redacción original, la ley fundamental confiaba al Parlamento el examen de la constitucionalidad de las normas jurídicas. Pero, en la práctica, el legislador nunca ejerció esta importante función. De ahí la necesidad de crear un órgano especial, encargado de reforzar la legalidad y la constitucionalidad en Hungría.

El nuevo artículo 21 constitucional dispone que el Parlamento elegirá un Consejo de Derecho Constitucional que velará por la constitucionalidad de todas las normas jurídicas, así como de las múltiples directivas con contenido jurídico. Este control será, por una parte, general, pues versará sobre *todas* las normas jurídicas; y, por otra parte, se ejercerá *a posteriori*, después de la promulgación de la ley o de la norma considerada. He aquí —destaca el autor— una diferencia fundamental con el Consejo constitucional francés cuyo control se ejerce siempre *antes* de la promulgación de la ley —de aquí también, a nuestro parecer, la eficacia del control francés.

2. *El Consejo no es un tribunal ni una corte constitucional, stricto sensu.* La ideología socialista rechaza el concepto del principio de la separación de poderes; es decir, que el poder supremo pertenece exclusivamente al órgano legislativo, Parlamento o Asamblea nacional

popular, único detentador de la soberanía a la que están sometidos todos los demás órganos del Estado. En consecuencia, en un Estado socialista, ningún tribunal constitucional puede existir, *en teoría*, junto al Parlamento. Sin embargo —destaca el autor—, “la función y las competencias del Consejo húngaro de derecho constitucional son, en realidad, muy parecidas a las de una corte constitucional”.

3. *Este Consejo es el único órgano competente* para examinar la constitucionalidad de las normas jurídicas, y para suspender su aplicación. El control de las normas es a la vez formal y material, y se extiende a todas las normas jurídicas: leyes, decretos, ordenanzas, orientaciones, principios directores, directivas, etcétera.

## II. Estructura y funcionamiento del Consejo de Derecho Constitucional

La ley de 26 de abril de 1984 regula la estructura y el funcionamiento del Consejo.

1. *Está Integrado por quince miembros* elegidos por el Parlamento: diez diputados y cinco representantes de la doctrina, es decir principalmente profesores de universidades. Los miembros del Consejo gozan de la inmunidad parlamentaria, y su mandato es de cinco años, como el del Parlamento. El Consejo es responsable ante el órgano legislativo, al que debe presentar regularmente un informe de sus actividades.

2. *La encuesta del Consejo se extiende a todas las normas jurídicas* y a los principales directores, así como a las decisiones de principio de la Corte Suprema; también examina las ya referidas instrucciones, directivas y orientaciones jurídicas del Consejo de ministros, de los ministerios, del procurador general, de las autoridades que tengan una competencia territorial nacional y de los consejos municipales.

3. *¿Cómo funciona la “saisine” del Consejo?* El Consejo puede estatuir por iniciativa propia o a propuesta de las autoridades públicas más altas: miembros u órganos del poder legislativo y ejecutivo, el presidente de la Corte Suprema, la procuraduría, los organizaciones sociales y sindicatos, así como el Consejo municipal de la capital y los consejos departamentales. Pero —y el rasgo es esencial— *el ciudadano no puede acudir ante el Consejo*, pues la ley no le otorga la facultad de hacerlo: queda excluida toda *actio popularis*. Por su parte, muy acertadamente, el autor califica esta solución como “muy discutible”. Para justificar esta exclusión —nos dice—, se ha argumentado que, de concederse a las personas privadas la facultad de acudir directamente al Consejo de derecho constitucional, este organismo resultaría inva-

dido por una gran cantidad de demandas, infundadas o improcedentes en su mayoría. El argumento es poco convincente.

4. *Las reglas procesales.* Cuando un tribunal o un órgano administrativo estime que una norma puede ser inconstitucional, deberá suspender provisionalmente el procedimiento en curso y, mediante la vía jerárquica o la autoridad de control, presentará una acción ante el Consejo.

Cuando éste declare —mediante una sentencia siempre motivada— que una norma o una directiva es anticonstitucional, se dirigirá al órgano que la emitió para que, en un plazo determinado, la norma o la directiva sea anulada. Al mismo tiempo, el Consejo podrá prohibir que la norma se aplique, y esta interdicción deberá publicarse en el Diario Oficial.

Si se trata de una ley del Parlamento o de un decreto-ley del Consejo presidencial, el Consejo deberá constatar la inconstitucionalidad y dará a conocer su opinión al presidente del Parlamento o del Consejo presidencial. En este caso no queda excluido que se suspenda la aplicación de la ley o del decreto-ley, sino que el Parlamento o el Consejo presidencial “decidirán y, eventualmente, tomarán las medidas propias” —disposición que, a nuestro parecer, confirma el carácter definitivamente político del control húngaro de la constitucionalidad.

5. *La Corte Suprema de Hungría es directamente responsable ante el Parlamento.* La Corte elabora principios directores y decisiones de principio que tienen fuerza obligatoria para todas las jurisdicciones del país.

Cuando el Consejo de derecho constitucional comprueba que una directiva de la Corte es anticonstitucional, invitará a la alta jurisprudencia a anularla o a modificarla. En caso de silencio de la Corte, el Consejo informará directamente al Parlamento. La ley no da competencia al Consejo para invalidar la directiva, pues equivaldría a consagrar una intervención directa en la actividad de la justicia.

6. *Como las decisiones del Consejo constitucional francés,* las decisiones del Consejo húngaro son inapelables, y se imponen a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Por otra parte, el Consejo es competente para interpretar la Constitución, y no únicamente con motivo de un examen sobre la inconstitucionalidad de una norma.

### *Conclusión*

“La introducción del control de la constitucionalidad puede ana-

lizarse como un índice de la tendencia hacia la democratización de la vida pública en Hungría” —estima el autor—. Por nuestra parte, nos inclinamos también a aceptar esta opinión, pero con ciertos matices.

Para que el control húngaro de la constitucionalidad sea eficaz: *a)* debería ser suspensivo o intervenir *antes* de la promulgación de la ley o de la norma; *b)* la ley o la norma declarada inconstitucional no podría ser ni promulgada ni aplicada; y, *c)* el recurrir al Consejo debería pertenecer al ciudadano o, al menos, a un grupo de ciudadanos, y no ser atributo exclusivo de las autoridades públicas más altas.

Monique LIONS

RIALS, Stéphane, “Régime ‘congressionnel’ ou régime ‘présidentiel’? Les leçons de l’histoire américaine”, *Pouvoirs*, París, núm. 29, 1984, pp. 35-47.

El régimen político de Estados Unidos es la única ilustración durable de uno de los grandes modelos del constitucionalismo clásico: el sistema presidencial. Se admite hoy en día que un régimen político no está únicamente determinado por la economía jurídica de sus instituciones, sino que otros factores deben tomarse en cuenta: partidos políticos, prácticas dictadas por las circunstancias, peso de los elementos humanos, entre otros. Para entender el funcionamiento del régimen norteamericano es, pues, necesario analizar “el trabajo concreto” de la Constitución durante un periodo bicentenario, y principalmente en el dominio de las sutiles relaciones que existen entre el presidente y el Congreso.

### *1. La invención del régimen presidencial*

El sistema presidencial no nació hecho y derecho, en sus modalidades técnicas, en el cerebro de un legislador genial. Es el fruto —es bien sabido— de una transacción, de una discusión ardua entre los “padres fundadores”, entre los centralizadores, encabezados por Hamilton, favorables a una unificación de los estados preexistentes y partidarios de un ejecutivo poderoso, y los “republicanos”, encabezados por Jefferson, quienes defendían los derechos de los estados en el seno del Estado federal y rechazaban la creación de un ejecutivo invadiente.

Así es como emergió poco a poco el régimen complejo, llamado hoy

en día "presidencial". Se caracteriza por una separación de poderes bastante estricta que excluye la responsabilidad política del ejecutivo —monocéfalo— ante el legislativo que, en reciprocidad, no está amenazado por ningún derecho de disolución; por otra parte, instituye varios frenos y contrapesos (*checks and balances*), como el derecho de veto del presidente y la ratificación por el Senado de los tratados o de los nombramientos presidenciales. Recordemos que la separación de poderes no excluye su colaboración en el ejercicio de las funciones —destaca el autor—. Las enmiendas posteriores no han modificado el esquema original. Pero la historia le ha dado significados sucesivos y contradictorios hasta principios de este siglo. En realidad, ¿la separación de poderes existe en provecho del presidente o del Congreso?

## II. *Un movimiento pendular*

Washington ejerció dos mandatos (1789-1797) y contribuyó, por su prestigio excepcional, en dar a las prácticas instauradas valor de una exégesis irrefutable del texto fundamental: rechazo definitivo de toda orientación hacia un principio de responsabilidad política de los secretarios que dependen exclusivamente del presidente, inicitiva legislativa indirecta del mismo, alcance limitado del derecho de veto, y papel relativamente reducido del Senado que no ha llegado a funcionar como "gran consejo" del ejecutivo. En cambio, a partir de Monroe, en 1817, la presidencia entró en un periodo de decaimiento que pareció ser aceptado por sus titulares sucesivos, excepto por Jackson.

Será solamente con la guerra de Secesión cuando las necesidades del combate legitimarán en favor de Lincoln una "presidencialización" sin precedente. Pero el regreso del péndulo no se hará esperar, y, en 1865, el vicepresidente Andrew Jackson será objeto de una severa ofensiva del Congreso (*impeachment* que no prosperó por un voto en contra). Durante las siguientes décadas del siglo XIX, la presidencia experimentó un periodo de eclipse, debido en gran parte a la falta de personalidad de sus titulares.

## III. *Hacia el régimen "presidencial"*

En 1901, el vicepresidente Teodoro Roosevelt llega al poder, y, muy rápidamente, la inflexión del régimen es sensible. Con gran habilidad, el presidente "juega en dos registros": por una parte, amenaza con recurrir al arbitraje popular para obtener que cedan el Congreso y la Corte Suprema, y, por otra parte, se apoya en las alas "avanzadas"

de los dos partidos. Por su parte, Woodrow Wilson acentuará la "presidencialización" del régimen.

A partir de 1933, Franklin D. Roosevelt será el creador y el primer beneficiario de la *imperial presidency* y del *new deal*. Corte Suprema y Congreso se resignarán a un papel más modesto, mientras que la iniciativa legislativa *de facto* del presidente se expresa de manera casi exigente. En doce años, Roosevelt utilizará 631 veces el veto. La Segunda Guerra Mundial y la posguerra parecerán consolidar y reforzar la configuración del régimen.

¿Puede decirse que se ha detenido el movimiento pendular? —interroga el autor—. Ciertamente no. En efecto, si bien hoy en día el decaimiento de la presidencia ha dejado de ser tan durable y tan profundo como lo fue en el siglo anterior, no por ello ha desaparecido enteramente.

#### IV. *La crisis presidencial*

Los presidentes Kennedy y Johnson no supieron o no pudieron resucitar en su provecho la *imperial presidency* de F. Roosevelt. "En cuanto a Nixon, se limitó a llevar la supremacía presidencial en las relaciones exteriores hasta el punto extremo que la complejidad de los compromisos norteamericanos favorecía", frente a una resistencia a veces espectacular del Congreso, quien —hecho sin precedente— rechazó dos nombramientos presidenciales en la Corte Suprema. El factor más relevante de la práctica nixoniana —estima el autor— era "un revisionismo constitucional latente", pues parecía estimar que el texto de Philadelphia había envejecido bastante. A principios de 1973, el asunto del *Watergate* será utilizado por un Congreso irritado y una prensa ulcerada para lanzar una amplia ofensiva contra la presidencia, con el desenlace que todos conocemos.

#### V. *La reacción "congresional"*

Desde fin de la era nixoniana, el Congreso reacciona contra la superpotencia presidencial, mediante una serie de textos más o menos limitativos: el "War Powers Resolution Act" de 1973, y, en 1974, el "Congressional Budget and Impoundment control Act". En fin, en 1975, conforme al "Arms Export Control Act", el presidente deberá someter al *legislative veto* de las cámaras toda venta de armas en el extranjero, que exceda de un monto determinado.

La derrota de G. Ford y la victoria de J. Carter permitían conjetu-

rar cierta restauración de la autoridad presidencial. Pero no sucedió así, y “la imagen presidencial se degradó muy rápida e irremediablemente...”, a tal punto que pudo hablarse de “caracterización”; dicho de otro modo, pusilánime e indeciso, el presidente Carter no pudo afirmar su *leadership* ni en el dominio interior, ni en materia de relaciones exteriores.

“El método del presidente Reagan —apunta el autor— recuerda, con un estilo más enérgico y más político, el de Eisenhower. Al contrario de su predecesor, los detalles le interesan poco, y, cuando es necesario, sabe jugar el juego político.” Frente a una cámara demócrata, ha logrado hacer prevalecer, en parte, sus puntos de vista, gracias principalmente al eco que sus temas favoritos despiertan en un amplio sector de la opinión pública —temas que podrían calificarse como “jeffersonianos de derecha” y que corresponden, sin duda alguna, a ciertos rasgos permanentes de la ideología norteamericana.

#### VI. *El régimen “presidencial”: un régimen “congresional” en derecho ... con una presidencia generalmente fuerte hoy en día*

No sería imposible edificar un modelo estable de las relaciones entre el presidente y el Congreso, modelo que, en derecho, debería calificarse como “congresional”. En efecto, las prerrogativas del Congreso son considerables e impresionantes: puede negarse a votar los textos y a otorgar los créditos necesarios para la acción presidencial; puede hostigar la administración a través de sus poderosas comisiones; el Senado puede negarse a ratificar tratados y nombramientos; y, en última instancia, el Congreso dispone del arma del *impeachment*, a la que ha recurrido dos veces ya.

En cambio, frente al Congreso, “el Presidente parece desnudo, o casi”. El derecho de mensaje es solamente una oportunidad para persuadir, y el veto es sólo una prerrogativa limitada. “El privilegio del ejecutivo” —creación de la práctica— tuvo que ceder ante la decisión de la Corte suprema *U.S. v. Nixon* de 1974 que, pese a la *doctrine of political questions*, ha denegado al presidente acorralado la posibilidad de invocar este privilegio para rehusarse a entregar las famosas cintas.

Se trata, pues, de establecer ¿por qué el Congreso otorga al presidente una latitud de acción que es bastante consistente? La respuesta debe buscarse esencialmente en las relaciones de la Casa Blanca con el pueblo —estima el autor—. Es significativo el que la “presidencialización” haya acompañado la democratización de la elección presiden-

cial, y que, en el siglo pasado, los presidentes fuertes hayan sido los que gozaban de un amplio apoyo popular, como Jackson por ejemplo. Por otra parte, si no comete errores mayores y si posee cierta envergadura, al presidente le favorece el hecho de que el espíritu nacional de ese país federal se encarna fácilmente en un hombre, principalmente desde que la misión exterior de la democracia norteamericana ha sido mejor entendida y aceptada por los ciudadanos. "En fin, guerras y crisis han creado ciertos hábitos mentales que son un capital histórico favorable al *leadership* del presidente".

De ahí que —más allá de la economía jurídica de las instituciones y ante esta serie de factores psicológicos y políticos— se entiende por qué, en un régimen llamado "presidencial", el Congreso parezca tan poderoso. "Incapaz de actuar, puede impedirlo todo". Si el apoyo popular al presidente se debilita o desaparece durablemente, o si el jefe del ejecutivo comete demasiados errores en el manejo de las cámaras, será posible entonces que la letra de la Constitución vuelva a tomar cierta actualidad —concluye el autor.

Monique LIONS

## DERECHO ECONÓMICO

ISRAEL Jean-Jacques, "Le droit au Developement", *Revue Générale de Droit International Public*, París, t. LXXXVII, núm. 1, 1983, pp. 6-41.

La doctrina francesa ha puesto especial atención en el estudio del derecho internacional del desarrollo, en donde la influencia de las ideas de M. Virally y M. Flory es indiscutible.

Así, el doctor en derecho Jean-Jacques Israel, profesor asistente de la Universidad de París II, también se aboca al estudio de esta nueva disciplina, y en este artículo trata los problemas relativos a la validez jurídica, la noción del derecho al desarrollo y su relación con los derechos humanos. Fundamenta su trabajo con una amplia bibliografía donde sobresalen obras de iusinternacionalistas franceses, y también de un amplio número de documentos de la ONU y de otros organismos internacionales.

En su análisis sobre el derecho del desarrollo, Israel afirma que la